

УДК 32.01

*Н.А. Антанович***КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРИКЛАДНОГО АНАЛИЗА
ПУБЛИЧНОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ:
ОТ ПОЗИТИВИСТСКОЙ К ПОСТПОЗИТИВИСТСКОЙ ПАРАДИГМЕ**

В статье показано, что прикладной анализ публичной и государственной политики складывается в рамках позитивистской парадигмы науки и опирается на достижения в изучении политического поведения и разработке исследовательских методов. Прикладной анализ публичной и государственной политики рассмотрен как дисциплина, призванная обеспечивать выработку политического курса, а также различных форм социального контроля и повышения управленческого потенциала или управленческих «способностей» бюрократических организаций. «Постпозитивистский сдвиг» 1980-х гг. связан с идеями влияния ценностей на политическое исследование, развитие принципов методологического мультиплизма, использование качественной методологии.

Исследовательская проблематика политической науки и проблематика публичной политики теснейшим образом переплетены, зачастую до такой степени, что границы между ними становятся слабо различимы. М. Вебер по этому поводу писал, что суть публичной политики (в том числе и социальной политики в узком смысле этого слова) – «изложение определенных идеалов», а социальные науки занимаются «мысленным упорядочением фактов» [1, с. 354]. Становление «мысленного упорядочения фактов» в форме прикладного анализа публичной и государственной политики (Policy analysis) происходило на протяжении всего XX в. Его концептуальная и методологическая база, используемая и по сей день, была заложена в период 1960–80-х гг.

В статье ставится цель – выявить тенденции динамики концептуальных основ прикладного политического анализа под влиянием трансформаций социальных наук от позитивистской к постпозитивистской парадигме.

Во второй половине XX в. в политической науке произошла поведенческая революция, знаменовавшая собой торжество позитивистских принципов политического анализа. Ученые соревновались в тщательности изучения различных аспектов политического поведения, совершенствуя свой методологический арсенал. Классиками изучения политического поведения стали А. Кемпбелл, Дж. Гурин, У. Миллер, Д. Стокс (автор работы «Американский избиратель» 1960 г.). Методологический инструментарий политической науки в значительной степени был обогащен сотрудниками влиятельного мозгового центра РЭНД (В. Данн, Г. Кан, У. Городон). 1950–60-е гг. стали периодом дисциплинарного выделения прикладного анализа публичной и государственной политики. Б. Уитрок и П. ДеЛеон, рассматривая развитие науки о публичной политике (Policy science) (этот термин российский политолог А.А. Дегтярев трактует как «политико-управленческие науки»), показывают, что прикладной анализ публичной и государственной политики рассматривается как: 1) часть управленческой науки (Management science) (по Э. Квейду); 2) дисциплина, призванная обеспечивать выработку политического курса, создающая основания для «управления будущим» (согласно И. Дрору); в центре анализа – проблемы социального контроля, а также управленческого потенциала или управленческих «способностей» (capacity) бюрократических организаций; 3) политико-управленческая наука, основанная на проблемно-ориентированной сущности политического анализа (Г. Лассуэлл, Д. Лернер); проблемная ориентация требует от аналитика фокусироваться на конфликтах, выявляющих фундаментальные проблемы человека в социуме; при данном подходе акцент делается на изучении событий (Event studies) [2, с. 49].

Р. Келли указывает, что изучение публичной политики, или управленческие науки, формировалось как прикладная форма *социальной инженерии*. Г. Лассуэлл подчерки-

вал роль управленческих наук в обслуживании процесса выработки и реализации политики государства, Дж. Колеманн совместно с Д. Кемпбеллом разрабатывали научные методы сбора информации и построения статистических моделей политического поведения [3, с. 520–521].

В рамках позитивистской парадигмы развития политического анализа был сделан огромный прорыв в разработке исследовательских методов. Одним из классиков в разработке и применении методов, адекватных анализу публичной политики (Public policy analysis), стал В. Данн, которым выдвинут *принцип методологической конгруэнтности*. Согласно данному принципу, конкретный метод применим к тому или иному типу проблемы. Различают проблемы первого и второго порядка. Проблемы первого порядка хорошо структурированы [4, с. 723–724]. Соответственно, к методам первого порядка В. Данн относит: анализ «вход – выход», линейное и нелинейное программирование, макро- и микроэкономический анализ, теорию игр, системную теорию, а также анализ «затраты – выгоды» (cost-benefit analysis). Названные методы неэффективны для анализа проблем второго порядка, которые являются плохо структурированными либо неструктурированными [4, с. 726]. К методам второго порядка отнесены: мозговой штурм (Осборн, 1948), синектика (Гордон, 1961), анализ множественных перспектив (Линстоун, 1981), стратегическое прогнозирование и тестирование (Мэйсон и Миртофф, 1981) [4, с. 727].

В. Данн указывает, что при применении методов политического анализа, во-первых, следует выделять критерии, по которым можно судить об эффективности исполнения советов и рекомендацией политических аналитиков; во-вторых, о качестве разработанного метода можно судить по его воспроизводимости в другом исследовании и по потенциалу (способности) решать проблемы (problem-solving capacity) [4, с. 728, 733].

В 1980-е гг. выдвигаются идеи о влиянии ценностей на политическое исследование и развиваются *принципы методологического мультиплизма* (множественности применяемых методов), которому соответствует метод триангуляции (перепроверки достоверности полученных результатов несколькими способами). Известный теоретик постпозитивизма П. Фейерабенд, выступая против жесткой демаркации научных и социально-гуманитарных суждений, выдвинул лозунг «все дозволено» [5]. «Все дозволено» в дизайне политического анализа означает «методологический мультиплизм» и погруженность оценочных исследований в политический контекст.

Р. Келли показывает, что в 1980-е гг. произошел «*постпозитивистский сдвиг*», суть которого проявилась в создании «множества каузальных объяснительных моделей, конкурирующих друг с другом» [3, с. 524]. Особым направлением становится «натуралистическое исследование», теоретики которого – авторы «качественной методологии» Ивонна Линкольн и Эган Габа. Линкольн и Габа утверждают, что социальная реальность особым образом представлена в сознании индивидов, а позитивистские взгляды о ценностной нейтральности политического исследования отвергаются. Человек должен исследоваться в «естественных условиях». Линкольн и Габа также являются сторонниками «обоснованной теории» (grounded theory), которая вырастает не из позитивистской, а феноменологической традиции [3, с. 526].

В 1986 г. И. Линкольн и Э. Габа в журнале «Policy Studies Rewire» опубликовали программную статью «Наука, оценка и политической анализ: иерархия для дисциплинарного исследования». Прикладное исследование зачастую бросает «вызовы» социальной теории, основное предназначение которой – создавать инструментарий для решения практических проблем. Линкольн и Габа являются сторонниками «натуралистического подхода» (naturalist approach), суть которого они выражают в следующем определении: «научное исследование является дисциплинарно организованным, нацеленным на решение проблемы, способствуя определенному действию» [6, с. 548–549].

Анализ публичной и государственной политики (Policy analysis) Линкольн и Габа определяют как разновидность «дисциплинарно организованного исследования, нацеленного на сбор фактов и данных «за» и «против» альтернативных вариантов [решений и политических курсов] с целью информировать переговорщиков о возможностях выбора в зависимости от ценностей, разделяемых сообществом». Таким образом, политический аналитик должен выдвинуть аргументы «за» и «против» каждого из предлагаемых альтернативных политических курсов. Линкольн и Габа подчеркивают *ценностно обоснованный выбор вариантов решений* (в зависимости от предпочтений либо политиков, либо социальных групп, интересы которых они выражают) [6, с. 557]. Процесс трансформации сырых данных в информацию должен быть *признан научным сообществом* (publicly confirmable) с точки зрения его логики и возможности перепроверки [6, с. 547].

Линкольн и Габа выделили характеристики анализа публичной и государственной политики: 1) учет запроса клиента либо целевых групп; 2) выработка вариантов ценностно опосредованных решений для обеспечения переговорного процесса (Линкольн и Габа рассматривают выработку государственной политики в терминах сделки, договорённости между заинтересованными сторонами); 3) учет контекста, в котором формируется проблема, подлежащая решению, а также определение тех переменных, которые не подлежат изменению; 4) понимание выработки политики и имплементации (policy-making and implementation) в терминах переговорного процесса (negotiation process) в противовес так называемой «насилованной» модели («гаре» model); 5) результаты проведенного анализа подлежат представлению и обсуждению в соответствующих областях деятельности [6, с. 558].

Интересно, что Линкольн и Габа выявили спектр смыслового наполнения термина «государственная политика» (Policy). Это: 1) решения государственных органов (standing decision), обеспечивающие регулирование, контроль, продвижение, предоставление услуг и иных форм влияния на социум в пределах их компетенции (sphere of authority); 2) стратегия, выработанная для разрешения либо улучшения (ameliorate) социальных проблем; 3) санкционирование определенных типов поведения посредством авторитетно-властных решений; 4) принятие норм, характеризующихся постоянством регулирующего воздействия на социум; 5) результат (output) функционирования системы принятия решений [6, с. 559–560]. Вариативность понимания политики презентует различные реальности и может существовать на различных уровнях (интенции, имплементации, опыта). Политические решения – это кульминация политических переговоров и сделок. Государственная политика формируется как результат серии взаимодействий различных заинтересованных сторон («стейкхолдеров»). Политическая арена характеризуется ценностным плюрализмом, а различные контекстуальные факторы влияют на формирование тех или иных типов политики [6, с. 562].

С. Линдер и Г. Питерс отмечали, что постпозитивистская критика вновь поставила вопрос о дисциплинарном статусе политической науки, направленной на изучение публичного и государственного управления (Policy science). Первоначально политологам был доступен ретроспективный анализ (ex-post analysis of policy decisions) либо анализ вероятных альтернативных стратегий посредством применения метода «затраты – выгоды» (cost-benefit analysis) [7, с. 739–740]. Сделать политический анализ более «объемным» позволило рассмотрение выработки определенной государственной политики как результата политического процесса (policy process). С. Линдер и Г. Питерс используют термин «дизайн выработки политики» (policy-making design), ссылаясь на две ключевые идеи, лежащие в основе политического анализа: 1) идея экономической эффективности, выдвинутая в 1937 г. Р. Коасом (R. Coase), и 2) идея направленности социального контроля (Р. Даль и Ч. Линдблом). Если политический анализ основывается

на критериях эффективности, то к слабо структурированным проблемам применяется метод «программирование – бюджетирование» (PPBS) [7, с. 745].

Таким образом, постпозитивистская политическая наука, в противовес позитивистско-поведенческой, вышла на ценностную проблематику и на переосмысление такой фундаментальной категории науки и социальной практики, как *справедливость*. Как было показано, анализ публичной политики в США в значительной степени основан на макроэкономике, а значит, на допущении, что человеческий эгоизм является базовым мотивом поведения. Но есть и второе допущение – публичная политика формируется под влиянием распределительной (дистрибутивной) *справедливости* (distributive justice). Многие исследователи стали заниматься проблемой трансформации нормативных установлений в социальное поведение [8, с. 697]. Учет мотивов справедливости используются в нормативном политическом анализе [8, с. 702]. М. Машено писал, что дистрибутивная справедливость основана на принципах и нормативных правилах, согласно которым социальные блага либо социальное бремя различные группы несут в зависимости от их статуса и богатства. Даже если социальная политика является регулятивной (по Т. Лови), субъекты власти принимают множественные распределительные решения. М. Машено выявил различные дистрибутивные принципы: 1) распределение по потребностям индивида; 2) распределение по заслугам индивида; 3) равное распределение; 4) вероятностное распределение в зависимости от успеха; 5) максимизация распределения для наименее обеспеченных лиц [8, с. 699–700].

В «копилку» концептуальных основ прикладного политического анализа входят и *оценочные исследования*. И. Иохансен, ссылаясь на М. Дениэльса и С. Уэрсера (M. Daniels, C. Wirth), выделяет такие стадии развития исследований политической оценки. Первая (1910 г. – Вторая мировая война), когда оценка производилась посредством измерения *экономической эффективности* (efficiency). Представители: Ф. Тейлор, У. Мэйо, В. Диксон. Вторая стадия (после Второй мировой войны – 1963 г.), когда оценочные исследования стали самострельной областью благодаря становлению такого направления, как *оценка программ*. Третья стадия (1963 г. – 1974 г.): оценочные исследования соединились с социальным экспериментированием, различные аналитические модели стали применять к разработке социальных программ. Четвертая стадия (с 1974 г. – конец 1980-х гг.): оценка стала рассматриваться как часть процесса выработки политики (public policy making component). Оценочные исследования постепенно эволюционировали до особого вида социальной политики (evaluation as social policy) [9, с. 27–28].

Понятие «эффективность» в оценочном политическом анализе отличается многоуровневостью. Efficiency (*экономическая эффективность*) есть отношение входа (input) к выходу (output). При низкой эффективности коэффициент названного отношения высок. Пример: одна сотрудница в час обрабатывает 10 документов (коэффициент $1/10 = 0,1$), другая – 4 документа (коэффициент $1/4 = 0,25$). Effectiveness (*эффективность как действенность*) уже, чем термин Efficiency и касается воздействия (impact) проводимой политики на целевые группы. Оценка эффективности как действенности направлена на измерение уровня жизни (standards of living) [10, с. 71–72]. *Продуктивность* (productivity) рассматривается как измерение эффективности от реализации конкретных программ. Ее измерение ставится на повестку дня после Второй мировой войны под влиянием работ выдающихся японских и западногерманских экономистов [10, с. 74].

Как отмечает Р. Хафферберт, оценка публичной политики (Policy evaluation) предполагает «инструментальный взгляд на государство», которое призвано работать для членов политики (polity). При этом «*демократическое правление предполагает демократическое гражданство*». Оценка публичной политики определяется как «изучение социальных последствий правительственных действий». Тогда как традиционно политические условия (политическая ситуация или политический контекст) рассматривались

как независимая переменная, как инструмент, определяющий содержание государственной политики, Р. Хафферберт предлагает рассматривать *массовую политическую деятельность (politics) как переменную, зависящую от государственной политики (policy)* [11, с. 511–512].

Модель оценки государственной политики включает следующие действия:

- 1) определить природу проблем, которые должны быть решены;
- 2) выявить техническое соответствие инструментов решаемым проблемам;
- 3) определить целевое соответствие инструментов государственной политике;
- 4) учитывать вероятность плохого планирования имплементации решений;
- 5) проводить операционализацию политических целей как в экономических категориях (затраты – выгоды), так и в категориях социальных последствий [11, с. 513–514].

На оценочные исследования также повлиял «постпозитивистский сдвиг»: в то время как 1960–70-е гг. оценка политики осуществлялась исключительно в количественных экономических терминах, в 1980-е гг. большое внимание стали уделять социальным последствиям проводимой государством политики. Например, Ч. Озигвен утверждал, что оценочные исследования «погружены в политический контекст» (political context). Исходя из многоуровневого понимания сути политики, это означает учет при оценке программ удовлетворенности клиента. Опираясь на классические работы Г. Лассуэлла и Д. Истона, Ч. Озигвен предлагает следующее определение политики (politics): деятельности различных социальных групп по выражению и представлению своих интересов. Politics определяется тем, «кто получает, что, когда и как с учетом авторитетно-властного распределения ресурсов в конкретных ситуациях» [12, с. 91].

Ч. Озигвен показывает, что, во-первых, оценочные исследования в своем становлении зависят от социально-политической динамики, поскольку политические программы зачастую принимаются под давлением политической активности граждан. Программы могут быть как государственными, так и частными, а их принятие является результатом переговоров и достижения консенсуса. Во-вторых, оценочные исследования – это «питательная почва для принятия решений», а politics неизменно присутствует при оценке любой социальной программы. Соответственно, «программные оценщики выступают в роли политиков» [12, с. 92–94].

Таким образом, изучение публичной и государственной политики в 1960–80 гг. развилось по трем направлениям: 1) изучение различных видов политики государства, формирующихся в зависимости от социально значимых проблем, с учетом последствий принимаемых решений; 2) изучения того, как принимаемые решения влияют на динамику проблемных ситуаций; 3) влияние проблемных случаев на эффекты и последствия проводимой государством политики (рисунок).



Рисунок – Тренды в изучении публичной и государственной политики [13]

Можно заключить, что динамика концептуальных основ прикладного политического анализа укладывается в логику перехода от позитивистской к постпозитивистской

парадигме в социальных науках. В рамках позитивистской парадигмы шла наработка методов эмпирического политического анализа, которые, согласно принципу методологической конгруэнтности, увязывались с изучаемыми проблемами. Такие методы, как анализ «вход – выход», линейное и нелинейное программирование, макро- и микроэкономический анализ, анализ «затраты – выгоды», мозговой штурм, синектика, анализ множественных перспектив, стратегическое прогнозирование по сей день активно используются политологами. «Постпозитивистский сдвиг» 1980-х гг. поставил в повестку дня вопрос о ценностных основаниях политического анализа. Получил распространение принцип «методологического мультиплизма», а наряду с количественной, стала развиваться качественная методология. Постпозитивистская парадигма в конечном счете привела к постмодернистским сдвигам в политической науке.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вебер, М. «Объективность» социально-научного и социально-политического познания / М. Вебер // Избранные произведения : пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990. – С. 345–415.
2. Witrock, B. Policy as a moving target: a call for conceptual realm / B. Witrock, P. de Leon // Policy Studies Rewire. – 1986, August. – Vol. 6. – № 1. – P. 44–60.
3. Kelly, R.M. Trends in the logic of policy inquiry: a comparison of approaches and commentary / R.M. Kelly // Policy Studies Rewire. – 1986. – Vol. 5. – № 3. – P. 520–528.
4. Dunn, W.N. Methods of the second type: coping with the wilderness of conventional policy analysis / W.N. Dunn // Policy Studies Rewire. – Summer 1988. – Vol. 7. – № 4. – P. 720–737.
5. Фейерабенд, П. Избранные труды по методологии науки : пер. с англ. и нем. / общ. ред. и авт. вступ. ст. И.С. Нарский. – М. : Прогресс, 1986. – 542 с.
6. Lincoln, Y.S. Research, evaluation, and policy analysis: heuristics for disciplined inquiry / Y.S. Lincoln, E.E. Guba // Policy Studies Rewire. – 1986. – Vol. 5. – № 3. – P. 546–566.
7. Linder, S.H. The analysis of design or the design of analysis? / S.H. Linder, G.B. Peters // Policy Studies Rewire. – Summer 1988. – Vol. 7. – № 4. – P. 738–750.
8. Musheno, M.C. The motive in the social policy process: searching for normative rules of distribution / M.C. Musheno // Policy Studies Rewire. – 1986. – Vol. 5. – № 4. – P. 697–704.
9. Johansen, E. Evaluation as social policy / E. Johansen // Policy Studies Rewire. – August 1986. – Vol. 6. – № 1. – P. 26–35.
10. Scioli, F.P. Problems of controlling the efficiency of bureaucratic behavior / F.P. Scioli // Policy Studies Rewire. – August 1986. – Vol. 6. – № 1. – P. 71–89.
11. Hafferbert, R.I. Policy evaluation, democratic theory and the division of scholar labor / R.I. Hafferbert // Policy Studies Rewire. – 1986. – Vol. 5. – № 3. – P. 511–519.
12. Osigweh, Ch.A. Programm evaluation and its «political» context / Ch.A. Osigweh // Policy Studies Rewire. – August 1986. – Vol. 6. – № 1. – P. 90–98.
13. Policy Studies Rewire. – 1986. – Vol. 5. – № 4. – с. 1.

Antanovich N.A. Conceptual Foundations of Public Policy Analysis: from a Positivist to Post-positivist Paradigm

The article shows that the public policy analysis develops in the positivist paradigm of science and bases on study of political behavior and special research methods. Public policy analysis is considered as a discipline designed to provide policymaking, as well as various forms of social control and to improve management capacity of bureaucratic organizations. «Postpositivist shift» in the 1980s is associated with the ideas of the political influence of values on research, development methodological multiplism and qualitative methodology.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 20.06.2013