

Б 66.019  
Т88

**А. М. Турлыбекова**

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ  
И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ**

2 66.019  
Т 88

Министерство образования и науки Республики Казахстан

Павлодарский государственный университет  
имени С. Торайгырова

А. М. Турлыбекова

# ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

Учебное пособие  
для магистрантов специальности  
6М050200 «Политология»



Павлодар  
Кереку  
2018

УДК 32(075.8)

ББК 66я73

Т86

**Рекомендовано к изданию Ученым советом Павлодарского государственного университета имени С. Торайгырова**

**Рецензенты:**

А. К. Касымова – кандидат политических наук, профессор  
Инновационного Евразийского университета;

А. К. Тулегулов – кандидат политических наук, доцент. ОФ  
«Аналитический центр «Стратегия»;

Г. Ж. Ельмуратов – кандидат политических наук, профессор.

**Турлыбекова А. М.**

Т86 Политический анализ и прогнозирование : учебное пособие для магистрантов специальности 6М050200 «Политология» / А. М. Турлыбекова. – Павлодар : Кереку, 2018. – 138 с.

ISBN 978-601-238-808-4

В представленном учебном пособии раскрываются предмет политического анализа, рассматриваются концептуальные и методологические проблемы политического анализа и прогнозирования, множество конкретных аналитических и прогнозных техник с учетом их прикладного использования.

Издание ориентировано на магистрантов, обучающихся по специальности «Политология». Представляет интерес для государственных и политических деятелей, специалистов аппарата политических организаций и аналитических центров.

432448



УДК 32(075.8)  
ББК 66я73

ISBN 978-601-238-808-4

© Турлыбекова А. М., 2018

© ПГУ им. С. Торайгырова, 2018

За достоверность материалов, грамматические и орфографические ошибки  
ответственность несут авторы и составители

## Введение

В современной политической науке можно выделить два основных уровня – теоретический и прикладной. Если в рамках первого изучаются общие закономерности функционирования мира политического и производятся попытки определить способы и направления его изменения, то представители второго занимаются разработкой методов и способов решения актуальных задач текущей политической практики. Несмотря на относительную молодость политологической школы в постсоветских странах, в ней все же четко обозначился приоритет первого уровня, в то время как изысканиям в прикладной сфере было уделено гораздо меньше внимания. Признавая значимость фундаментальных политологических исследований, следует отметить, что прикладные исследования также имеют существенную ценность, поскольку их связь с повседневной политической жизнью прослеживается более четко.

Учитывая специфику современной политической ситуации, крайне актуальным становится вопрос о способах реформирования и улучшения системы принятия политических решений. В качестве одного из основных путей решения данной проблемы можно назвать более широкое использование на практике политического анализа – совокупности различных научных методик, с помощью которых возможно исследование конкретных политических событий и политической ситуации, создание предположений по поводу ее возможного развития и принятие компетентных политических решений. Именно профессиональное применение политического анализа способно совершить качественный переворот в процессе принятия политических решений, что и является одной из основных целей прикладной политологии.

Особо подчеркнем, что использование политического анализа необходимо для всех субъектов политического процесса, но особенно важным является его применение властными структурами, поскольку их решения оказывают наибольшее влияние на политический процесс. Между тем в настоящее время в большинстве случаев применяются далеко не научные методики – анализ политической ситуации, составление политических прогнозов и принятие политических решений в лучшем случае строятся на сугубо интуитивном подходе, а зачастую применяются астрологические и другие мистические или около мистические процедуры.

Цели курса «Политический анализ и прогнозирование» связаны с:

- формированием необходимых теоретических знаний, практических умений и аналитических навыков в области политического анализа и прогнозирования;

- ориентацией магистрантов на профессиональное решение политических проблем, стоящих перед современным обществом и государством;

- формированием этических принципов.

В рамках дисциплины ставятся следующие задачи:

1) изучение методологических основ политического анализа и прогнозирования как междисциплинарной, интеграционной научной дисциплины;

2) постижение основных аналитических процедур и принципов политического анализа и прогнозирования;

3) освоение основных методов и техник политического анализа и прогнозирования;

4) овладение практическими навыками исследования в области политического анализа и прогнозирования;

5) профессиональное и методологическое самоопределение;

6) изучение этических норм профессионала в области политического анализа и прогнозирования;

7) формирование профессиональной ответственности перед обществом и государством;

8) выработка критического научно-ориентированного мышления;

9) достижение собственного понимания проблем публичного и частного, коллективного и индивидуального.

Для освоения курса «Политический анализ и прогнозирование» магистрантам необходимо обладать следующими знаниями, умениями и навыками:

- знать понятийный и категориальный аппарат политической теории;

- понимать узловые концепты политической философии и политической теории;

- знать особенности методологии политического анализа, методы и техники сбора и анализа данных в политическом исследовании;

- иметь понятие о логике высказываний, предикатов, теории дедуктивных рассуждений, силлогистики;

- знать основные положения теории вероятности и общей теории статистики;

- знать специфику, технологии и инструментарий прогнозирования и моделирования политического процесса.

## **1 Политический анализ и прогнозирование: основные понятия и определения**

### **1.1 Понятие политического анализа**

Для профессионального политолога овладение методами политического анализа важная сторона профессиональной квалификации.

Интересно, что под словом «анализ» обычно подразумевается анализ логический – один из основных научных методов, используемый в самых различных отраслях знания. Происходя от греческого слова «analysis», что означает «разложение», анализ представляет собой процесс мысленного расчленения исследуемого объекта на составные части и исследование каждой из них в отдельности. С помощью логического анализа выявляется строение исследуемого объекта (в качестве которого может выступать как отдельный предмет, так и процесс или явление), его структура, отделяется существенное от несущественного. Логический анализ и синтез (объединение всех данных, полученных в результате анализа), позволяющие создать полное и целостное представление об изучаемом объекте, достаточно часто используются практически во всех отраслях гуманитарного знания.

Политология не является в этом плане исключением. Однако в понимании того, что представляет собой политический анализ, существует неопределенность.

В политической науке можно выделить два доминирующих подхода к пониманию термина «политический анализ». Первый из них предполагает, что данный термин является исключительно простым синонимом использования анализа логического для изучения фундаментальных политических проблем. Приверженцем такого понимания политического анализа является, в частности, известный политолог Р. Даль. Так, в его книге под названием «Современный политический анализ» изучаются исключительно проблемы теоретической политологии, такие как функционирование политических институтов, типы политических систем, деятельность различных политических режимов, природа политической власти и политических ценностей. В результате пособие по политическому анализу представляет собой фактически учебник по теоретической политологии, проблематика которой изучается с помощью логического анализа. При этом прикладная политология рассматривается автором исключительно как вторичная дисциплина по отношению к политологии теоретической, о чем свидетельствует

ее понимание Далем как «применение при принятии решений общих принципов, разработанных на более абстрактном уровне политической философии». Таким образом, основную задачу прикладной политологии Р. Даль видит в реализации постулатов академических политических теорий в политической практике, при этом функция анализа политических процессов полностью ложится на плечи теоретической политологии.

Достаточно схожим с Р. Далем было понимание политического анализа и у другого известного американского политолога – Д. Истона. Это подтверждается тем фактом, что Д. Истон, будучи редактором серии «Классика политической мысли и политического анализа», вышедшей в издательстве «Инглевуд Клиффс», включал в серию исключительно работы по теоретическим проблемам политической науки.

В данном случае мы имеем дело с определенной дискриминацией: ряд политологов-теоретиков относятся к прикладной политологии как к «нелюбимому дитя» политологического знания, которое не может претендовать на собственный аналитический аппарат. Однако последний период развития политической науки со всей очевидностью показал ограниченность такого подхода – интерес к прикладным политологическим исследованиям все больше возрастает, поэтому было бы неоправданно принижать их значение.

Второй доминирующий подход к пониманию термина «политический анализ» признает факт «дуализма» политологического знания, однако предполагает, что наряду с делением политических исследований на теоретическое и прикладное направления необходимо разделить на два типа и политический анализ. Сторонники данного подхода настаивают на существовании теоретического политического анализа, используемого в фундаментальных исследованиях, и прикладного политического анализа, применяемого соответственно в исследованиях прикладных.

## **1.2 Термин прогнозирования в политической науке**

Политическое прогнозирование, так же как и моделирование, – одна из важнейших составляющих политического анализа.

Термин прогноз (от греч. *prognosis* – предвидение) означает вероятностное научно обоснованное суждение о перспективах, возможных состояниях того или иного явления в будущем и/или об альтернативных путях и сроках их осуществления.

Прогнозирование – это отнюдь не попытки предугадать детали будущего (хотя в некоторых случаях это существенно). Прогнозист исходит из того, что к явлениям будущего нужен вероятностный подход с учетом широкого набора возможных вариантов. В прикладной политологии относительно эффективный (точный) прогноз возможен только на краткосрочную перспективу и то при условии небольшой вариации характеристик исследуемого политического объекта. На величину погрешности прогноза влияет количество факторов, воздействующих с той или иной степенью интенсивности на вариацию характеристик объекта прогнозирования. Поэтому более длительные прогнозы имеют и более низкую достоверность из-за того, что политические процессы в течение времени подвержены воздействию большого числа факторов.

Западные специалисты по прогнозированию зачастую рассматривают прогноз и предвидение как синонимичные конструкции, обозначающие некоторые суждения относительно будущих событий. В ряде случаев отмечается, что такие суждения должны быть обоснованными.

В российской школе прогнозирования понятия прогноза и предвидения не совпадают: если предвидение включает в себя любые способы получения информации о будущем, то прогнозирование является сугубо научным исследованием. Прогнозирование – неотъемлемая часть любой отрасли современного научного знания, в том числе и политического, объектом которого становятся политическая система и политические процессы.

Политическое прогнозирование можно определить как научно обоснованное суждение о вероятных состояниях политической системы и отдельных ее элементов в будущем, а также о возможных путях и сроках их достижения.

В литературе встречаются попытки провести демаркационную линию между прогнозированием в теоретической и прикладной политологии. Указывается на то, что прогнозы в теоретической политологии имеют, как правило, глобальный характер, а также значительный период упреждения и пытаются показать возможность исключительно базисных, принципиальных для тех или иных политических систем качественных изменений, которые приведут к существенным трансформациям в них. Такие прогнозы чаще называют политическими проектами будущего, малоподверженными оперативному вмешательству со стороны лиц, принимающих политические решения (можно вспомнить проекты «идеального государства» Платона, Мора, Кампанеллы и др.). Напротив, прогнозы

в прикладной политологии чаще всего имеют четко обозначенный период упреждения, связаны не только с качественными, но и с количественными параметрами прогнозируемых объектов, а также с возможностью оперативной реакции на изменения в виде политических решений.

Разработкой политического анализа как прикладной области научных знаний занимается особая группа специалистов: технологи, аналитики, эксперты, консультанты, пиармены (специалисты в области налаживания информационных связей политических структур с общественностью), работники партийных аппаратов, помощники публичных политиков – словом, все те, кто занимается разнообразными видами обслуживания профессиональной деятельности публичных политиков, корпоративных политических структур (например, консультативных агентств), органов государственного управления. Итогом деятельности этой группы лиц являются разнообразные советы и рекомендации, прогнозы, планы и программы деятельности государственных и партийных органов, аналитические справки для совершенствования деятельности органов управления и другие материалы, направленные на оптимизацию решения конкретных политических проблем.

### **1.3 Особенности политического анализа**

Особенности политического анализа как специфического уровня исследования политических явлений определяются целым рядом причин и обстоятельств. Как разновидность прикладного знания он, прежде всего, ориентируется на описание и изучение конкретной стоящей перед субъектом проблемы.

Так, теоретическая политология формируется по предметному признаку, предполагая логическое выделение какой-то отграниченной от других области политического пространства и группы однородных явлений. Решая стоящие перед ней задачи, она организует свой корпус знаний путем выделения свойств и признаков определенного круга (класса) явлений, их логической взаимосвязи, дающей возможность объединять рассматриваемые объекты в некую социальную целостность с характерными для нее специфическими границами, масштабами распространения и другими признаками идеально сконструированной сферы. В противоположность этому политический анализ сосредоточен на исследовании конкретных проблем, т.е. тех элементов действительности, которые затрагивают различные области политического пространства и не имеют строго определенных, однотипных источников, связей и иных аналогичных параметров.

В отличие от науки, которой движет логоцентризм и которая изначально направлена на приращение истинных знаний об объекте, на поиск закономерных взаимосвязей и взаимозависимостей в исследуемой области общественных отношений, политический анализ вырабатывает рационально-упрощенное понимание объекта и потому требует минимально достаточные сведения для реализации конкретной цели субъекта. Если фундаментальная наука производит знание, направленное на понимание объекта, глубинное и систематизированное проникновение в его тайны, то прикладной политический анализ формирует свои представления на основе практических запросов субъекта, которые не простираются дальше конкретной задачи. Иными словами, если наука формирует логический слепок объекта, то политический анализ – практический, т.е. такой его образ, который достаточен для включения субъекта в схему реализации конкретной цели. Если у науки, придерживающейся каузального подхода, элементы явления рассматриваются диахронно (т.е. одновременно и внеисторично), то политический анализ базируется на телологическом подходе, оценивающим реально функционирующие элементы (и их свойства) как предпосылки или составные части целенаправленной деятельности субъекта.

Вместе с тем в качестве проблем, подлежащих политическому анализу, могут выступать не любые социальные конфликты и противоречия, влияющие на осуществление людьми их ролей и функций в сфере власти, а только те из них, которые обладают существенным для общества значением, затрагивают интересы широких слоев населения, общественные верования и ценности, прямо или косвенно влияют на деятельность органов управления, т.е. имеют публичный характер и обладают определенной степенью важности.

Ориентация на подобные проблемы предопределяет и структурные особенности прикладного политического анализа. В частности, в силу конкурентной природы политической сферы и, как следствие, неизбежности различного видения той или иной ситуации представителями соперничающих сил, интерпретация одних и тех же событий приобретает неоднозначный характер. То есть оценка конкретной ситуации задается не только аналитиком или экспертом, но и тем лицом, которое должно решить указанную коллизию в соответствии со своим местом и ролью в политическом процессе. Именно он, исходя из своих интересов с точки зрения статуса, позиции и других существенных черт собственного отношения к действительности, оценивает, интерпретирует происходящие события

и тем самым задает видение фактов, совокупность которых и образует проблемную ситуацию. В этом смысле он выступает как «заказчик» решения той проблемы, которую он обнаруживает в сложившейся ситуации.

Иными словами, структура и содержание политического анализа изначально формируются не только в результате аналитического описания субъектом-исследователем каких-либо событий, но и под влиянием явно или неявно присутствующей фигуры «заказчика», т.е. субъекта, задающего цель разрешения данной ситуации. Интерес «заказчика» обуславливает процесс формирования стратегии действия аналитиков, которые пытаются в русле поставленных задач увидеть в ситуации возможности для ее целенаправленного видоизменения, доведения ее до необходимых параметров, способных удовлетворить требования «заказчика». При этом информация, получаемая технологом, нередко становится его собственностью, и он может быть заинтересован либо в ее обнародовании, либо в сокрытии, либо в каком-то другом варианте использования.

Так что «заказчик» – это по сути дела символ целенаправленного разрешения ситуации или выделения в реальных событиях тех фактов, которые образуются в соответствии с заявленной позицией участника борьбы за ресурсы государственной власти. В частных случаях толкования ситуации «заказчиком» и аналитиком, стремящимся воссоздать предельно объективную, не зависящую от частных воззрений картину, могут совпадать. Однако чаще всего в сфере политической власти трактовка тех или иных событий, придание конфликтам определенной направленности и соответствующие целевые установки, исходящие от заинтересованных лиц, определяют не только характер использования получаемых результатов аналитической работы, но и важнейшие установки самого исследования.

Следовательно, технолог-аналитик чаще выступает в роли специалиста, интерпретирующего ситуацию (событие) и формирующего практические рекомендации в соответствии с потребностью отдельного лица или группы лиц, заинтересованных в целенаправленном воздействии на нее. Особенно сильно эта зависимость технологического знания от социального заказа проявляется на стадиях диагностирования и формулировки рекомендаций.

Например, в качестве «заказчиков» могут выступать представители правящей и оппозиционной партий, которые хотя и одинаково мечтают победить на выборах, но, тем не менее, обладают

для этого разными материальными и информационными ресурсами, положением в регионах и другими позициями, заставляющими их по-разному трактовать складывающуюся ситуацию. Так же по-разному могут относиться к политическому кризису представители органов государственного управления (правлящего режима) и общественных движений, выражающих интересы наиболее страдающих слоев населения. Поэтому для одних кризис – это ситуация, в рамках которой первостепенными проблемами являются укрепление власти, повышение ее легитимности, а для других – положение, из которого необходимо выйти, сохранив или повысив уровень своей жизни и другие важнейшие параметры своего социального положения.

Таким образом, анализ одной и той же политической ситуации может выявлять разные проблемы. В связи с этим и аналитики могут рассматривать ситуацию с разных точек зрения, ставить в связи с этим неоднозначные задачи, а, следовательно, и предлагать разные решения тех или иных вопросов. Как бы то ни было, но в структуре политического анализа неизбежно присутствует позиция и интересы «заказчика» (клиента), которые органически включаются в оценочную базу ситуации и в известной степени предопределяют направленность действий экспертов.

По существу такая зависимость от интереса клиента свидетельствует не о конъюнктурности политического анализа, а о его сложности и многогранности, которые задаются неоднозначностью самой политической ситуации, сочетающей интересы конкурирующих групп. И именно аналитик должен беспристрастно соединить научность оценки и интерес клиента. В то же время в моменте соединения научных критериев и исходящих от клиента ориентиров заключена возможность отхода аналитика от своих профессиональных целей и полного подчинения интересам клиента. В предвыборных кампаниях нередки случаи, когда эксперты и аналитики, обслуживавшие интересы соперничающих сил, давали прямо противоположные прогнозы, обосновывая победу своих «заказчиков».

Ориентация на вычленение проблем в рамках реально сложившихся обстоятельств по сути дела превращает политический анализ в форму ситуационного научного исследования. Иначе говоря, именно конкретная политическая ситуация во всем богатстве составляющих ее связей и явлений выступает главным предметом прикладного политического анализа. Поэтому только в контексте наличной сложившейся ситуации прикладной политический анализ и призван раскрыть причины возникновения конкретной проблемы,

объяснить ее симптомы и содержание соответствующих фактов, обосновать степень их распространенности, определить динамику и перспективы развития.

В рамках политического анализа сама ситуация (событие) рассматривается как некая целостность, обладающая собственной логикой, источниками движения, пределами роста и прочими параметрами. В этом смысле политический анализ должен если не объяснить или понять, то, как минимум – рационализировать и описать эту неповторимую, стихийную логику повседневности. Характерно, что именно конкретная ситуация (событие) будет определять и соотношение гипотетического, оценочного, теоретического, опытного, интуитивного и прочих видов знания, требующихся для решения поставленной задачи,

В отличие от фундаментальной науки, формирующей собственные выводы, опираясь на анализ массовидных социальных практик, политический анализ принципиально сориентирован на отражение уникальных, единичных событий и ситуаций. И поскольку его знания не всегда обладают универсальной достоверностью и в принципе не претендуют на обобщенный характер, то в чисто содержательном плане они могут частично выходить за рамки науки.

Прикладная ориентация политического анализа предполагает решение некоторых универсальных задач при исследовании ситуации: разделение условий, внешнего контекста и локализованных в их границах событий; выявление пространственно-временных параметров ситуации, показывающих основные ограничения действующих акторов; вычленение всех действующих в данных обстоятельствах субъектов; оценку соотношения сил этих субъектов; важнейших акций и интеракций; конкретных предпосылок, причин и факторов, влияющих на поведение субъектов; следствий происходящих событий.

В силу чрезвычайной сложности любой конкретной ситуации, складывающейся в политическом пространстве, наличия в ней разноплановых связей и отношений применяемые для ее изучения методы, как правило, имеют междисциплинарный характер. В связи с этим собственно политическая оценка ситуации обычно дополняется применением психологических, социологических, антропологических, культурных и иных способов анализа различных аспектов поведения субъектов, выработки и осуществления ими своих позиций, основных взаимодействий. Поэтому прикладное исследование ситуации осуществляется на основе применения системной аналитики, формирующейся вокруг решения конкретной задачи. Ввиду этого

основные трудности применения политического анализа связаны с умением взаимоувязывать различные подходы и техники исследования ситуации, «состыковывать» выводы и информацию, полученную в результате применения качественно различных методик. И, кроме того, необходимо придерживаться определенных критериев трактовки исследуемой проблемы.

Особые трудности исследования проблемы возникают в связи с тем, что прикладной анализ, осуществляемый в рамках реального физического времени, нередко испытывает на себе жесткие временные ограничения решения конкретной проблемы и выбора оптимальных технологий для управления ситуацией. Например, экспертам зачастую приходится принимать решение в чрезвычайных, форс-мажорных условиях, оперативно формулировать адекватные ответы на вызовы противника и т.д. Поэтому скорость аналитического овладения проблемой становится иногда решающим фактором ее решения.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте различие между теоретическим и прикладным уровнями политического анализа.
2. Какие особенности политической сферы жизни общества влияют на методологию политического анализа и прогнозирования?
3. Охарактеризуйте принципиальные аналитические стратегии на примере использования парадигм рационального выбора и бихевиоризма.
4. Охарактеризуйте понятия «политический анализ» и «политическое прогнозирование». Как в науке определяется их соотношение?
5. Что такое «нормативное прогнозирование» и «поисковое прогнозирование»? Какой из указанных типов прогнозирования максимально ориентирован на решение прикладных проблем?

## **2 Политическое решение как объект анализа: признаки, виды**

### **2.1 Определение политического решения. Схема принятия политического решения**

Политические решения занимают особое место, как в текущей политической практике, так и в политической науке. Не случайно их значимость выделяется многими известными политическими мыслителями. Например, американский политолог Р. Макридис считал, что принятие решений – «наиболее важная социальная функция политики», а его коллега Д. Истон даже определял политическую науку как «исследование способов, которыми принимаются решения для общества». Предметом политологии, конечно, не может быть исключительно эта область, но ее важность, тем не менее, очевидна. Каждый день в любой из стран независимо от ее политической системы и режима принимаются самые различные политические решения, оформляемые в виде президентских указов, законопроектов, политических заявлений и деклараций различных политических партий и движений, наконец, отметок в избирательных бюллетенях. Степень их важности, безусловно, различна – все зависит от того, кто принимает решение и чего оно касается. Однако каждое из них в той или иной степени определяет направление развития политического процесса – ведь даже голос избирателя на выборах может привести к кардинальным изменениям в политической системе той или иной страны.

По этой причине принятие политических решений следует назвать ключевым блоком политического анализа, что и является его основным отличием от анализа ситуации и составления политического прогноза. Ценность ситуационного анализа и политического прогноза зачастую определяется именно их способностью содействовать улучшению качественных характеристик принимаемого политического решения. В то же время политическое решение во многом зависит от двух упомянутых блоков политического анализа – ведь принять правильное решение невозможно ни без изучения сложившейся ситуации, ни без построения предположений относительно дальнейшего развития событий.

С учетом уже проведенного нами рассмотрения анализа и политического прогноза можно сделать вывод о том, что политический анализ имеет пирамидальную структуру – в ее основе лежит ситуационный анализ, который в ряде случаев может выполняться в качестве самостоятельной процедуры. Независимым от

принятия решения может быть и политический прогноз, который, однако, неосуществим без проведения анализа ситуации. Наконец, принятие решения является самым важным элементом политического анализа и стоит на вершине данной пирамиды. Но при этом качественное решение невозможно без нижестоящих уровней пирамиды.

Возвращаясь непосредственно к вопросу о политических решениях, в первую очередь следует определить, что мы будем понимать под этим термином. Как справедливо заметил Р. Даль, решение – это в первую очередь выбор наилучшей из альтернатив. Действительно, если нет ситуации выбора, т.е. если нет, по крайней мере, двух из возможных вариантов решения, то нет и ситуации принятия решения. С этим согласен и польский политолог Т. Клементевич, считающий, что «политическое решение – это выбор одного из двух (по меньшей мере) возможных политических действий». Таким образом, принятие политических решений можно подразделить на две части – поиск альтернативных вариантов решения и выбор из них такого, который обеспечит наиболее эффективный результат. Исходя из этого, можно предложить следующее определение принятия политического решения: это выработка нескольких вариантов действия для ликвидации возникшей политической проблемы и дальнейший выбор оптимального (наилучшего) из них, реализация которого должна устранить проблему с максимальной эффективностью.

Разработка нескольких вариантов решения проблемы и выбор наилучшей из альтернатив представляется упрощенной схемой принятия решений, нуждающейся в некоторой детализации. Более подробные схемы принятия политических решений предлагались сразу несколькими западными политологами. Например, Г. Лассуэлл считал целесообразным выделение в процессе принятия политического решения шести этапов:

- 1) постановки проблемы и поиска информации о ней;
- 2) выработки рекомендаций – поиска альтернативных решений проблемы;
- 3) отбора наилучшей альтернативы;
- 4) предварительного убеждения в правильности решения тех, на кого оно направлено;
- 5) оценки эффективности решения;
- 6) обновления, пересмотра или отмены решения.

Похожую схему разработали К. Паттон и Д. Савики, у которых, однако, некоторые этапы отличаются от модели Лассуэлла. Их схема включает:

- 1) обнаружение, определение и детализацию проблемы;
- 2) установку критериев оценки альтернатив;
- 3) разработку альтернативных вариантов решения проблемы;
- 4) оценку альтернатив;
- 5) выбор наилучшей из альтернатив;
- 6) оценку последствий принятого решения.

В этих схемах, тем не менее, присутствует один существенный недостаток. Дело в том, что, как мы уже отмечали, принятие решений основывается на двух других блоках политического анализа – анализе политической ситуации и политическом прогнозе. Поэтому полная схема принятия решений является фактически и полной схемой всего политического анализа, а, следовательно, в нее необходимо ввести и анализ ситуации, и политический прогноз. Между тем, если анализ ситуации в весьма размытом виде и присутствует в схемах Г. Лассуэлла, (постановка проблемы и поиск информации о ней) и К. Паттона и Д. Савики (обнаружение, определение и детализация проблемы), то политический прогноз элиминируется из них полностью.

Этот недочет пытаются устранить Д. Веймер и А. Вайнинг, предлагающие следующую схему принятия политических решений:

- 1) понимание проблемы;
- 2) выбор и объяснение целей;
- 3) выбор метода решения проблемы;
- 4) выбор критериев оценки альтернатив;
- 5) определение альтернативных вариантов решения проблемы;
- 6) оценка решения, включающая в себя предсказание последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы, и оценка их с точки зрения отобранных критериев;
- 7) рекомендация относительно действий. В ней, как мы видим, уже появляется политический прогноз («предсказание последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы»). Кроме того, Д. Веймер и А. Вайнинг предлагают новые этапы в схеме принятия политических решений – выбор метода решения проблемы, а также выбор и объяснение целей.

В то же время анализ ситуации вновь присутствует в данной схеме в закамуфлированной форме в виде «понимания проблемы». Нельзя не отметить и того, что Д. Веймер и А. Вайнинг не выделяют анализ ситуации, составление прогноза и принятие решения в

отельные процедуры, о чем свидетельствует общий пункт – выбор метода решения проблемы – а ведь определение метода необходимо для каждого этапа политического анализа, поскольку анализ ситуации, прогноз и собственно принятие решения могут осуществляться разными способами и даже разными исполнителями, что отрицается как Д. Веймером и А. Вайнингом, так и большинством других западных политологов.

Наконец, в схеме Д. Веймера и А. Вайнинга отсутствует принцип обратной связи, весьма важный для принятия политических решений и наличествующий в модели Г. Лассуэлла (обновление, пересмотр или отмена решения). Этот принцип достаточно подробно описан известным политологом Д. Истоном, а также его последователями по применению системного подхода в политике Г. Алмондом и Б. Пауэллом в построенной ими модели политической системы. Согласно Д. Истону, Г. Алмонду и Б. Пауэллу, политическая система получает из социальной среды сигналы двух типов: требования и поддержки. На их основе система принимает решения, которые по цепочке обратной связи влияют на сигналы – если решения удачны, то сигнал требования ослабевает и нарастает сигнал одобрения.

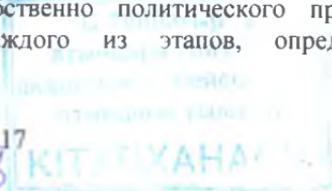
Если же решения не воспринимаются социальной средой как оптимальные, то, наоборот, ослабевает сигнал одобрения и усиливается сигнал требования.

Отметим, что данная схема вполне применима не только ко всей политической системе, но и к отдельным субъектам политического процесса: политическим партиям, президенту, правительству в целом, отдельным министерствам и ведомствам и т.д. Они также получают из социальной среды сигналы двух типов. При этом система сигналов является для политических акторов своеобразной лакмусовой бумажной, с помощью которой они определяют эффективность принятых и реализованных решений.

После описания принципа обратной связи мы можем предложить собственную схему принятия политического решения, которая частично будет строиться на моделях западных политологов, однако с учетом имеющихся у них недостатков. Она состоит из 11 этапов:

- 1) обнаружение и определение проблемы;
- 2) сбор информации, относящейся к проблеме;
- 3) составление плана принятия решения, включающего в себя выбор метода анализа ситуации, относящейся к проблеме, политического прогноза и собственно политического прогноза, определение исполнителей каждого из этапов, определение

432448<sup>17</sup>



информационных, временных, финансовых, организационных и прочих ресурсных ограничений;

4) анализ политической ситуации, относящейся к проблеме;

5) определение того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций и без активно вмешательства;

6) формирование альтернативных вариантов решения проблемы;

7) прогноз относительно последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы;

8) выбор наилучшего варианта решения;

9) исполнение решения;

10) анализ реакции на решения – реализация принципа обратной связи;

11) коррекция решения.

Данная схема описывает механизм принятия решения, но не раскрывает его качественных характеристик. Дело в том, что лица, принимающие решение, могут уделять различное внимание тому или иному этапу принятия решений. Во многом это связано с часто присутствующим при принятии политических решений фактором ресурсных ограничений. Например, в условиях неопределенности, связанных с нехваткой нужной информации, затруднительно произвести качественный анализ ситуации, а также реализовать прогностические элементы, присутствующие в модели принятия решений. На качество ситанализа, прогноза развития ситуации и выработку альтернативных вариантов решения проблемы неизбежно повлияют и ограничения по времени – цейтнот обязательно приведет к попытке «сэкономить» на каждом из этапов принятия решения. Аналогичным образом скажется на качестве решений и ограниченность в других видах ресурсов – финансовом, организационном и т.д.

В ситуации ресурсных ограничений лица, принимающие решения, обычно стремятся упростить процедуру принятия решения, что достигается путем сознательного увеличения в своем сознании привлекательности какого-либо одного из альтернативных вариантов решения, выбранного интуитивно, и одновременного занижения положительных сторон других возможных решений. Политик при этом может преувеличивать возможность коррекции предпочтительного им решения в процессе реализации; может убедить себя в том, что если результатом решения окажутся отрицательные последствия в ближайшем будущем, то в долгосрочном периоде эффект от него будет исключительно положительным; может уверить себя, что если решение все же провалится, то это не повлечет за собой далеко

идуших последствий, в том числе и для него самого, но если он сделает другой выбор, то в случае неудачи отвечать придется ему лично. Все это делает ситуацию выбора более комфортной с психологической точки зрения, однако не избавляет от возможных ошибок. Интуиция, с одной стороны, является достаточно важным качеством для политика, но, с другой стороны, не стоит переоценивать ее значение. Предпочтительнее является выбор альтернатив на основе специальных методик, имеющихся в арсенале политического анализа – это снизит риск ошибки и позволит находить действительно оптимальный выход из самых сложных ситуаций.

## **2.2 Классификация политических решений**

Говоря о наличии ситуации ресурсных ограничений, мы вплотную подошли к проблеме классификации политических решений. Политические решения действительно можно сгруппировать по данному основанию и разделить их на решения, принимаемые в условиях неопределенности и в условиях достаточности информации; в условиях цейтнота и в условиях наличия временного запаса; в условиях лимита на финансовые ресурсы и в условиях обеспеченности ими; в условиях ограниченности организационной базы и в условиях наличия значимого оргпотенциала. Однако подобные классификацию вполне можно применить к любому типу решений – ведь она не отражает специфики собственно решений политических. Поэтому для политических решений необходимы свои рубрикаторы.

Одну из первых попыток выделить основные типы собственно политических решений можно найти в работе Р. Макридиса «Изучение сравнительного правительства», вышедшей в свет в середине 50-х годов XX в. Он выделял три типа политических решений. Первый был назван им фундаментальным, – этот вид решений затрагивает всю схему принятия решений в обществе и непосредственно само лицо, принимающее решение.

По сути, речь идет о таких решениях, которые кардинальным образом меняют существующую политическую систему. Не случайно Р. Макридис говорит о двух способах принятия данных решений – легитимном в виде конституционных реформ и нелегитимном в виде революций.

Второй тип политических решений – решения законодательные. Они затрагивают статус и права многих членов общества и устанавливают новые процедуры принятия решений в обществе. К ним относятся законы и подзаконные акты, принимаемые органами

законодательной власти. Наконец, третий тип решений – решения, касающиеся отдельных, индивидуальных случаев, которые Макридис называет административными или судебными. Фактически они представляют собой технику применения решений второго типа к конкретным ситуациям.

Данная классификация, несмотря на ее достаточно почтенный возраст, до сих пор является популярной у политологов, и особенно у представителей постсоветских научных школ. Это во многом обусловлено тем, что они в большинстве своем начали разрабатывать тему принятия политических решений только в конце 80-х годов, и делали это в основном на основе западных разработок, где данная проблема изучалась уже в течение нескольких десятилетий. До 80-х годов в СССР теория принятия решений разрабатывалась исключительно в рамках науки об управлении и специфика собственно политических решений не выделялась.

В результате схема Р. Макридиса воспроизводится в точном или несколько измененном виде во многих работах политологов из стран СНГ, воспринимающих ее как некоторый канон. Однако данная классификация представляется все же достаточно общей. В частности, если на примере Российской Федерации Президент принимает решение об отставке премьер-министра, после чего происходит назначение нового главы правительства с одобрения Госдумы, то данное решение трудно отнести к одной из предложенных групп. Оно не фундаментальное, поскольку речь идет о замене конкретного чиновника, а не системы принятия решений, которая остается прежней. Не носит оно и законодательного характера, поскольку не является законом и не устанавливает процедуры, касающиеся значительной части членов общества. Данное решение близко к типу административных или судебных, но все же стоит несколько особняком – ведь оно относится ко второму лицу в иерархии государственной власти, а значит, неизбежно повлияет на расклад политических сил. Очевидно, нельзя сопоставлять решение о смене премьер-министра и административное решение о разрешении на проведение митинга политической партии в одном из областных центров страны. Не вписывается в данную схему, например, и решение о выборе наиболее оптимальной стратегии по проведению предвыборной кампании.

В политической науке существуют и другие попытки классифицировать политические решения. Так, свое видение этой проблемы предлагает Т. Клементевич, считающий, что надлежащую типологию политических решений можно получить путем

перекрещивания двух делений – на субъектов, участвующих в выборе политического действия, и на различные уровни интеграции социальных интересов и соответствующей ему в целом сферы адресатов решения. Первый принцип деления достаточно понятен. Второе же деление понимается Т. Клементевичем как градация на различные уровни власти, к которым относится то или иное решение, – федеральный, называемый им центральным, региональный и местный.

На наш взгляд, данная схема также страдает некоторыми изъянами, причина которых кроется в определении уровней интеграции интересов: у Т. Клементевича они полностью совпадают с уровнями административно-территориального устройства, причем берутся во внимание только те решения, при которых реализуются максимально возможные для тех или иных политических субъектов полномочия. Например, решения главы государства или центрального парламента рассматриваются исключительно как решения, затрагивающее интересы всего населения страны или каких-либо социальных групп, проживающих сразу в нескольких регионах.

В этом случае уровень интеграции интересов действительно совпадает с адресатами решения. Но все политические решения нельзя ограничить подобными рамками – центральные органы власти вполне могут принимать решения, касающиеся исключительно нижестоящих уровней.

Кроме того, целый ряд политических решений не имеет слишком обширной сферы адресатов. Так, если президент отправляет в отставку главу правительства, то такое решение непосредственно отразится на населении страны, но если в отставку будет отправлен руководитель президентской администрации, то последствия такого шага будут гораздо более локальными. Между тем решения, касающиеся борьбы за распределение ресурсов и не носящие нормативно-регламентационного характера для всего общества или одного из уровней административно-территориального устройства государства, из схемы Т. Клементевича выпадают.

В этой связи более правильным было бы классифицировать политические решения, с одной стороны, посуъектно, а с другой – функционально, т.е. согласно функциям, выполняемым, каждым из политических акторов. В результате типология политических решений будет иметь уже форму сложной матрицы, поскольку функции каждого политического субъекта отличаются друг от друга и их совпадение у различных субъектов является неполным. Так, для простых граждан можно выделить функции избирателя и участника

демонстраций и прочих форм коллективного протеста, а у рядовых членов партий к ним добавится функция партийных активистов. Каждая из этих функций связана с самыми простыми формами политических решений. По мере усложнения субъектов политического процесса набор функций, а значит, и типов политических решений, им принимаемых, будет возрастать. Например, такой субъект политического процесса, как парламент, будет выполнять уже гораздо более сложные и значимые функции, среди которых в качестве основных можно назвать законодательную и контрольную. При этом решения, связанные с ними, будут различаться в зависимости от типа политической системы, в которой функционирует парламент. Например, в России Государственная Дума может только утверждать кандидатуру на пост председателя правительства, которая вносится президентом по своему усмотрению, в то время как во Франции премьер-министром обычно становится не выгодная президенту кандидатура, а представитель партии, имеющей в нижней палате парламента наибольшее число мест.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. В чем принципиальная разница между принятием политического решения от анализа ситуации и прогнозирования?
2. Определите этапы в процессе принятия политического решения.
3. Проанализируйте концепции схем принятия политического решения.
4. Определите многообразие классификаций политических решений.
5. Выделите слабые стороны типологий политических решений.

### **3 Роль, статус и этика политического аналитика**

#### **3.1 Роль и статус политического аналитика**

Современный политический анализ как информационно-аналитическое консультирование является все еще молодой дисциплиной и профессией. В большинстве развитых стран мира на высшем уровне государственной власти, в структуре администрации президента или при правительстве можно обнаружить не большую, но влиятельную группу аналитиков и консультантов. Их рекомендации касаются политических, экономических и социальных последствий принимаемых публичных решений. Политические аналитики работают и в законодательной ветви власти, где в роли клиентов выступают отдельные депутаты, комитеты, комиссии, фракции и парламент в целом. Местные и муниципальные органы власти редко содержат в своем аппарате профессиональных аналитиков – эти функции выполняются по совместительству, что снижает уровень эффективности анализа. Организации, не располагающие собственным подготовленным персоналом, могут обратиться к консультативным фирмам, предлагающим аналитические услуги. Многие политаналитики работают в коммерческих компаниях и отраслевых ассоциациях, национальных профсоюзах и государственных корпорациях, имеющих интерес в определенных сферах законодательства и политического регулирования.

Статусно-ролевые позиции, которые может занимать политаналитик, предопределяются характером клиента с одной стороны и личным профессиональным опытом (с каким типом клиентуры предпочитает иметь дело) – с другой стороны. Характер взаимоотношений также зависит от позиции, которую клиент занимает в политическом процессе. Под ролью принято понимать совокупное поведение, обоснованно ожидаемое окружающими от данного субъекта.

«Помощник» является наиболее доверенным лицом клиента, посвященным в его служебные, финансовые и даже личные дела. От него ожидают полной лояльности, конфиденциальности и эмоционально окрашенной приверженности интересам клиента. Взаимоотношения обычно носят многолетний характер. Принимая форму «карьеры одного клиента», доверительный характер отношений предполагает, что помощник разделяет успех и неудачи клиента, его личные интересы и даже форму досуга. В этическом плане это может поставить аналитика перед непростым выбором. Помощник может привлекать при необходимости внешних экспертов

в роли советников, но ответственность за результаты экспертизы он берет на себя.

«Советник» – узкий специалист в определенной области интересов клиента. Это фигура, отмеченная формальными знаками своего профессионализма: ученое звание, научная степень, авторитет в научном сообществе. Работа клиента не является для него основной, т.к. советник предпочитает оставлять за собой престижную публичную должность. Доверительные отношения исключены, они подчеркнута формализованные, сохраняя дистанцию и не выходя за рамки контракта. Клиентом ожидается нейтральный совет общего характера в интересующей сфере, без постановки в известность о планируемых действиях и связанными с этим конкретными обстоятельствами. Советник не несет ответственности за действия клиента, вытекающие из данных им рекомендаций.

«Консультант» сочетает ряд признаков помощника и советника. С одной стороны, он может нести личную ответственность за успех предлагаемых им решений, и в силу этого, достаточно полно информирован. Он ведет проект на всех стадиях, отчитываясь перед клиентом за использование ресурсов. С другой стороны, отношения эти носят разовый, эпизодический характер, оставаясь дистанцированными. Роль консультанта позволяет сохранять аналитику самостоятельность и инициативность. Эта роль наиболее приемлема для большинства аналитиков, поэтому для адекватной материальной компенсации от консультанта требуется повышенная активность, поиск клиента и умение подать себя.

Под статусом принято понимать совокупное отношение, обоснованно ожидаемое данным субъектом со стороны окружающих.

«Технократ» считает свои аналитические умения и навыки главным критерием собственной профессиональной легитимности. Он предпочитает общепризнанные методы и инструменты анализа, применяемые в зрелых научных дисциплинах. Клиент для технократа – необходимость, позволяющая работать над проблемами. Аналитик-технократ выдает предельно точные результаты анализа, при этом он должен обезопасить себя со стороны клиента, избегая излишней ассоциативности с его интересами, поэтому коллективные клиенты более предпочтительны.

«Адвокат клиента» придает первичное значение своей ответственности перед клиентом. Такой аналитик черпает свою легитимность из позиции своего клиента, занимающего определенную престижную должность. В ответ клиент рассчитывает на лояльность и конфиденциальность со стороны аналитика: он, как адвокат, должен.

не навредив. последовательно защищать интересы клиента. Собственные ценностные предпочтения уходят при этом на второй план. поэтому, если они не совпадают, то повышается вероятность внутреннего конфликта у аналитика.

«Адвокат идеи» убежден, что его профессиональная деятельность должна быть инструментом в реализации ценностных представлений о благе. Он фиксирует внимание на социальных ценностях политических решений, принижая аналитическую объективность и ответственность перед клиентом. Он рассматривает себя проводником тех или иных групповых интересов, поэтому выбирает клиентов, способных продвинуть и отстоять проблему и решение, важные для него самого. Адвокат идеи признает лишь прописанные в контракте обязанности и пытается извлечь пользу из аналитической неоднозначности.

А. Мелтснер, обобщив достоинства всех приведенных выше статусно-ролевых позиций, сформулировал синтетический образ «антрепренера», приписав ему следующие качества:

1) обладает высокими техническими и аналитическими навыками;

2) занимает ясные нравственные и гражданские позиции;

3) отдает отчет, в какой мере его личные предпочтения оказывают влияние на процесс анализа;

4) заслуживает доверия и конфиденциальности со стороны клиента, однако сохраняет дистанцию;

5) обладает волей и способностью мобилизации информационных, политических и финансовых ресурсов.

Политическое антрепренерство, как заметил К. Дайвер, это self-promotion, властная политическая активность, сопровождающаяся риском, и напоминающая кросс по пересеченной местности.

### **3.2 Ценностные конфликты в профессиональной деятельности политического аналитика**

Источники конфликтных ситуаций в деятельности аналитика-консультанта разнообразны и противоречивы. М. Мюнгер выделяет пять специализированных источников и форм такого рода конфликтов:

1) конфликт между лояльностью по отношению к клиенту и приверженностью собственным принципам;

2) конфликт по поводу ограничений, заданных клиентом в отношении матрицы критериев или альтернатив;

3) конфликт между потребностью в аналитической точности и необходимостью выполнить работу в срок;

4) конфликт по поводу корпоративных ограничений профессионального сообщества;

5) конфликт по поводу ресурсных ограничений.

Наиболее серьезные этические конфликты обычно сталкивают ответственность перед клиентом с другими профессиональными ценностями. Ряд факторов осложняет этический выбор: сохранение доступа к политическому процессу, перспективы изменения статуса при смене заказчика, профессиональная репутация, личные отношения с клиентом, взаимодоверие.

Каковы могут быть возможные действия в ситуации ценностного конфликта? Вслед за А. Хиршманом принято выделять три основных альтернативы: протест, выход и нелояльность. Протест представляет собой попытку повлиять на ценностные приоритеты индивидуального или коллективного субъекта принятия решения, действуя изнутри, т.е. оставаясь в рамках установившихся взаимоотношений. Выход предполагает разрыв установившихся взаимоотношений. Нелояльность – действия (как изнутри, так и извне), подрывающие политическую позицию либо политические предпочтения клиента. Аналитик-консультант в ситуации ценностного конфликта может предпринимать действия, сочетающие перечисленные действия в различных комбинациях.

Если характер и последствия проекта настолько негативны, что участие аналитика в его реализации морально неприемлемо, он может начать с высказывания несогласия, неформального обсуждения своих соображений с коллегами и руководством. Одновременно можно высказывать свое несогласие на служебных заседаниях, подать служебную записку с предложением поручить спорное задание другому исполнителю. При этом, оставаясь полностью лояльным своей структуре, аналитик может понести определенные издержки: утрату расположения руководства и влияния на обсуждаемую проблему, утрату времени и усилий, необходимых для формулирования и высказывания своего несогласия. Выход за рамки организационной структуры может быть сопряжен с более серьезными издержками: проблема трудоустройства, снижение репутации и профессиональных навыков.

Сочетание протеста с угрозой выхода в форме ультиматума часто этически более оправдано, чем простая отставка. При этом следует быть готовым к более высоким издержкам личной враждебности со стороны руководства. Отказ от принципа лояльности может

ниматся к улички и. Утечка информации с отставкой. Утечка потенциальной информации о намерениях правительства либо принятого им решении. Не протеста или выхода из протеста и предполагает сознательное реализацию политического успеха. П. Френч предлагает следующие принципы нелояльности: все возможные способы нелояльности; нелояльность в нарушении этических норм; нелояльность в том, что нарушение будет в интересах общества; нелояльность в обвинении недвусмысленно указывая на виновника.

Тот же принцип в том, что достаточные основания для нелояльности в том, что в данном характере действия консультанта выбирается и иную форму нелояльности по отношению к клиенту.

### Вопросы для обсуждения

1. Чем отличается поведение консультанта с политическим клиентом от поведения консультанта с клиентами из других индексов смежных профессий: журналиста, политического деятеля, адвоката, консультанта?
2. Какова должна быть позиция консультанта, работающего в структуре выражения протеста? Назовите не меньше четырех принципов поведения в порядке значимости.
3. Какие принципы поведения консультанта профессионального аналитика? Назовите не меньше четырех принципов и расположите в порядке значимости.
4. Приведите примеры конфликтных ситуаций, в которых наиболее адекватной формой поведения является: протест, выход и нелояльность. Существует ли логическая взаимосвязь между предпочтением той или иной формой поведения и статусно-ролевой позицией аналитика?

## **4 Основные этапы осуществления политического анализа и их информационное обеспечение**

### **4.1 Этапы политического анализа и их характеристика**

Рассматривая политический анализ как специфический исследовательский процесс, можно выделить его внутренние логические этапы, которые предопределяют успешность познавательно-прикладных действий. С точки зрения американских ученых Дж. Б. Мангейма и Р. К. Рича, к основным этапам этого аналитического процесса можно отнести следующие: этап концептуализации проблемы, этап ее моделирования, этап составления программы исследования конкретной проблемы, этап выбора методов ее исследования.

Смыслом начального этапа политического анализа является концептуализация проблемы. Это предполагает рассмотрение конкретной ситуации с точки зрения ее влияния на реализацию интересов важнейших политических субъектов, на деятельность органов государственного управления, их взаимодействия с зарубежными партнерами и вообще существенное изменение политического контекста. Выявление такой проблемы предполагает тщательный сбор информации, формулировку проблемы с характеристикой ее наиболее отличительных черт и структурных компонентов, отличий от иных проблемных ситуаций.

На втором этапе осуществляется моделирование проблемы, т.е. выработка представлений, несколько упрощающих, но одновременно предполагающих целостное восприятие ее наиболее значимых элементов, структуры, внешней и внутренней формы. Как правило, такая модель строится на основе определенной исследовательской гипотезы, в рамках которой выявляются и уточняются важнейшие параметры проблемы. Уточнение характеристик проблемы осуществляется за счет последовательной операционализации, т.е. трансформации абстрактных, качественных оценок, характеризующих понятие этой проблемы, в визуально наблюдаемые показатели, способные дать количественное описание ее изменений. Уточнение шагов и действий при проведении такого рода наблюдений составляет содержание процедуры инструментализации. А завершающим эти действия шагом является измерение проблемы, т.е. выделение соответствующих индикаторов (объективно измеряемых показателей состояния ситуации с известными предельными значениями), которые раскрывают причинно-следственные связи, вырабатывают критерии успешных и неудачных действий, определяют постоянные и

переменные показатели как позитивных, так и негативных изменений ситуации и т.д.

В принципе эти действия упрощают содержание ситуации до ее основных значений и формализуют их. В идеале моделирование стремится к максимальной формализации, предполагающей использование математического аппарата для описания данных политических явлений. С этой точки зрения моделирование представляет собой процесс рационализации представлений исследователя, в результате которого на основе уточнений параметров ситуации и перехода от качественных оценок к количественным проблема предстает как вполне измеряемое явление, изменение параметров которого можно проверить. В целом процесс моделирования должен быть логически непротиворечивым, подчиненным задачам верификации выводов.

Следующий, третий, этап – это этап составления программы исследования, обоснования и формулировки логики исследования конкретной проблемы. В рамках данного этапа формулируются конкретные цели исследования (с учетом того, что должно быть достигнуто в результате изучения проблемы), уточняются значения переменных показателей в рамках различных альтернатив решения поставленной задачи, детально описываются организация и проведение наблюдений. Таким образом, на этом этапе специально обозначаются формы влияния наиболее важных (структурных) факторов, последствия их позитивного и негативного воздействия на решение проблемы, формулируются различные альтернативы, прогнозы относительно предположительной динамики ситуации, вырабатывается стратегия действий субъекта и т.д.

Задача такой программы – упорядочение эмпирических данных. Но в результате ее решения по сути дела формируется многоуровневая исследовательская конструкция, которая связывает воедино все имеющиеся и получаемые знания и предполагает постепенное развертывание исследований в направлении решения конкретной практической задачи. Поэтому разработку такой программы можно расценивать как образование самокорректирующегося способа овладения ситуацией.

В зависимости от того, ситуация какого характера анализируется и, соответственно, какой тип целей превалирует, могут формироваться различные программы политического анализа: прогностические, направленные на исследование будущей гипотетической ситуации; актуальные, связанные с анализом текущей ситуации, и

ретроспективные, ориентированные на поиск новых подходов к прочтению уже произошедших событий.

Принципиальное значение имеет и четвертый этап – этап выбора методов исследования проблемы и решения конкретной задачи. Как уже отмечалось, применяемые на данном этапе методики имеют междисциплинарный характер. Тем не менее, решение любой конкретной задачи всегда предполагает выбор приоритетных средств и приемов исследования, который определяется характером самой проблемы, подготовленностью аналитиков, условиями, в которых осуществляется анализ. При всех вариантах такой выбор непременно требует сочетания качественных и количественных, теоретических и эмпирических подходов и т.д. Применяемые методы также могут различаться и по своей форме («мозговой штурм», индивидуальная или групповая экспертиза и т.д.).

Наряду с отбором методов исследования неотъемлемой составной частью этого этапа является определение правил, процедур, уточнение последовательности операций, упорядочивающих применение разнообразных техник и методик познания. Такие правила применения методов основаны на логически последовательных методических и организационных процедурах, которые объединены целями получения достоверных данных о явлении и использования этих результатов на практике.

В результате применения политического анализа формируется знание, выраженное в форме либо окончательной или промежуточной рекомендации, совета, либо установки на действие, которое в дальнейшем необходимо донести до «заказчика». Иногда же, при крайней неясности ситуации, это может быть не только готовая рекомендация, но даже сама формулировка проблемы, лишь в малой степени снижающая неопределенность знаний об исследуемой ситуации и проясняющая позиции «заказчика».

Принципиальное значение для политического анализа имеют сбор и постоянное уточнение поступающей информации. Для выработки профессионального совета, выбора соответствующих технологий решения задачи информация должна отвечать требованиям: необходимости (что означает, прежде всего, ее соответствие характеру решаемой проблемы), минимальной достаточности для полноценного рассмотрения проблемы, надежности (она должна быть достоверной) и своевременности (т.е. представленной в нужное время и в нужном месте). При этом необходимо стремиться к тому, чтобы она могла исчерпать потребности аналитика в сведениях о конкретной ситуации. Должна

она предполагать и воспроизводимость результатов анализа, возможность их проверки.

#### **4.2 Этапы аналитического процесса**

Политический анализ представляет собой процесс – определенную последовательность этапов, каждый из которых призван решить конкретную аналитическую задачу. Следует признать, что не существует единого общепризнанного алгоритма аналитического процесса: практики, исследователи и преподаватели предлагают различные схемы, идентифицируя компоненты в виде серии шагов от определения проблемы до мониторинга результатов осуществления её решений. Так, Д. Веймер и А. Вайнинг предлагают наиболее полную версию алгоритма анализа.

##### **I. Анализ проблемы:**

- 1) Формулирование проблемы;
- 2) концептуализация проблемы;
- 3) операционализация проблемы;
- 4) моделирование проблемы;
- 5) определение целей, задач и ограничений проблемы;

##### **II. Анализ решения:**

- 1) определение альтернативных решений;
- 2) прогнозирование последствий и оценка альтернатив;
- 3) выбор решения;
- 4) анализ проходимости решения;
- 5) анализ имплементации решения.

Если на первом этапе главным становится сбор информации как процесс идентификации и организации сбора значимых данных, фактов и свидетельств, то для второго этапа приоритетным становится коммуникация. Здесь она понимается как этика взаимоотношений с клиентом и успешное донесение ему выработанных рекомендаций. На практике значительная доля усилий приходится на первые шаги – определение, объяснение и моделирование проблемы, в этом солидарны все авторы, поскольку эти задачи имеют ключевое значение и во многом определяют выбор целей и методов их достижения. Каждый из возможных алгоритмов аналитического процесса несет не только дескриптивную (описывающую) и прескриптивную (предписывающую) нагрузку, но также дисциплинарную и организационную нагрузку.

Типичной ошибкой начинающего аналитика является попытка твердо придерживаться предложенной схемы и ни в коем случае не приступать к следующему этапу, прежде чем не будет доведен до

совершенства предыдущий. Это прямой путь в ловушку «аналитик-паралитик», когда человек не способен найти разумный компромисс между двумя равно значимыми группами ограничений: временным и ресурсным. Предложенная схема как раз и призвана напоминать аналитику о том, какой значительный круг задач ему предстоит решить в относительно сжатые сроки. Прагматичным шагом для профилактики подобной ловушки можно считать создание предварительных набросков по каждому шагу работы, причем сделать это как можно раньше. В таком наброске можно определить проблемы, имеющиеся в данных информации и аргументации, наметить приоритетные направления и способы их поиска. По ходу исследования первоначальный набросок следует периодически обновлять, шлифуя его до того момента, когда придется сдавать работу клиенту.

Ещё одна особенность этапизации аналитического процесса заключается в том, что всякий реальный политический анализ в обязательном порядке должен содержать все указанные компоненты. Возможно, от аналитика может потребоваться выполнение лишь нескольких последовательных шагов. К примеру, на практике в работе с высшими органами государственной власти целостный аналитический процесс может быть расчленен на серию проектов, когда каждый шаг оформляется самостоятельным контрактом и выполняется одновременно разными коллективами, что свидетельствует о грамотной финансовой стратегии.

#### **4.3 Информационное обеспечение аналитического процесса**

Уникальность политической проблемы – это действительно редкость, всегда можно найти некоторую теорию или данные, которые могут пригодиться в тех или иных фрагментах политического анализа. В ряде случаев будут использованы данные, собранные в совершенно иных целях, в других случаях, для решения задачи вам будут предоставлены права, время и ресурсы для проведения исследования и прямого сбора непосредственно значимой информации. Сбор данных для политического анализа может быть подразделен на две широкие категории:

- 1) исследование документов;
- 2) полевое исследование.

Исследование документов предполагает выделение литературы, значимой для политанализа. Она тем доступнее и полезнее, чем в большей мере исследуемая проблема носит универсальный, а не частный характер; общенациональный, а не локальный масштаб;

стратегическую, а не тактическую направленность; актуальное, а не второстепенное значение; высокую разработанность, а не новизну.

Основные категории документов, заслуживающие внимания при поиске значимой информации:

- 1) публикации, в том числе библиографические, в специализированных журналах, монографии и диссертации;
- 2) публикации и доклады групп интересов, консалтинговых фирм и мозговых центров;
- 3) правительственные публикации и документы;
- 4) популярная пресса.

Типовая точка отсчета для поиска литературы – предметная область рассматриваемой проблемы. Подбор литературы может быть ориентирован и дисциплинарно. Солидные издания, имеющие солидный редакционный совет, отличаются соответствием их содержания основным требованиям в отношении компетентности и добросовестности. Кроме того, они обычно содержат обширные ссылки: один источник может привести к ряду полезных других источников. Консалтинговые фирмы проводят главным образом узко фокусированные политические исследования, и такие материалы могут содержать альтернативы, включение которых в анализ полезно для повышения качества итогов процедуры. К тому же знакомство с этими материалами позволит подготовиться к возможной политической оппозиции, дабы безоружным не столкнуться с ней после предварительного этапа подготовки.

Правительственные публикации (национальные, региональные, локальные) как источник документальных данных – это и собрание законодательства, и акты палат парламента, и постановления, распоряжения правительства, и решения конституционного суда, и указы президента. К ним относят бюллетени нормативных актов органов исполнительной и судебной власти, Вестники самых разных уровней власти. Популярная пресса может быть особенно ценным источником информации, когда речь идет о новых политических проблемах. Хотя газеты и журналы редко печатают аналитические материалы, однако они цитируют точку зрения авторитетных экспертов, заинтересованных лиц, документы, свидетельства и другие источники потенциальной значимости. В прессе информация появляется оперативно, задолго до того, как окажется на страницах специализированных изданий, а характеристика остроактуальности социально-политической проблемы является краеугольной в политическом анализе.

Люди как источник информации полезны, когда трудно получить необходимые данные, оценить их надежность, валидность и репрезентативность иначе, как через общение с ними. Д. Веймер и А. Вайнинг дают следующие общие рекомендации по организации и проведению интервью.

I. Какую информацию можно получить посредством интервью:

- 1) предысторию и контекст, описание вопроса;
- 2) базовые факты от предоставленной ими информации;
- 3) политические установки и ресурсы основных акторов;
- 4) прогнозирование на будущее, экстраполяция текущих событий;
- 5) координаты других потенциальных респондентов.

II. Что является критерием эффективности результатов интервью:

- 1) разумность и связность, внутренняя последовательность, конкретность и детальность ответов;
- 2) личное ознакомление респондента с упоминаемыми фактами;
- 3) соотнесение данной информации с известными фактами;
- 4) мотивация, позиция и установки респондента;
- 5) соображения, по которым он может скрывать информацию;
- 6) самокритичность респондента.

III. Как эффективно «разговорить» респондента:

- 1) инициатива в ведении интервью, энергия должна исходить от аналитика;
- 2) аналитику не следует изображать сверхзаинтересованность, что может отпугнуть носителя информации, как и равнодушие, поскольку это не будет стимулировать позитивный динамизм в общении;
- 3) следует избегать враждебности;
- 4) нужно демонстрировать наличие других источников информации, интерпретирующих события иначе, чем респондент;
- 5) нужно стимулировать желание респондента представить свой собственный взгляд на вещи
- 6) по важным для аналитического процесса вопросам аналитику следует демонстрировать разумное упорство.

IV. Кого и когда интервьюировать?

Начинать с:

- 1) тех, кто представляется богатым источником информации;
- 2) власть предержащих, поскольку могут предоставить, прямо или косвенно, доступ к другим источникам;

3) знающих людей, которые способны дать информацию, которая побудит других говорить свободнее;

4) дружественных экспертов, которые повысят авторитетность исследования;

5) потенциальных оппонентов в той мере, в какой они доступны.

Заканчивать:

1) теми, кто может оказаться враждебным или скрытым;

2) теми, с кем не получается долго говорить из-за их занятости или удаленности;

3) теми влиятельными политическими оппонентами, которые могут лишить доступа к другим источникам информации;

4) теми экспертами, которые ориентированы на более академичный стиль.

Не стоит ограничивать круг своих интересов лицами, занимающими на данный момент те или иные официальные позиции – вышедшие в отставку могут быть вполне продуктивными источниками, поскольку обладают рядом преимуществ. Как правило, у них есть время на общение с вами, у них был возможность ретроспективно оценить, обдумать собственный опыт, прежние политические решения и методы их реализации, к тому же они уже не так озабочены честью мундира и сохранением лояльности организации.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Какими соображениями Вы будете руководствоваться, определяя круг респондентов, решая начать исследование с интервьюирования осведомленных лиц, по малознакомой для Вас проблеме?

2. К кому Вы обратитесь для интервью в первую очередь, а к кому в последнюю?

3. Получите данные по среднему уровню доходов граждан для Вашего города не менее чем из трёх разных источников. Определите, насколько они различаются и чем вызваны расхождения в оценках.

4. Составьте библиографический список и приблизительный перечень респондентов для интервьюирования в Вашем городе по предметным областям: уровень политической социализации молодежи, конфликтность взаимоотношений городской и государственной администрации.

## **5 Типовые проблемы политического анализа: способы концептуализации**

### **5.1 Теоретический и прикладной уровень проблем**

Можно выделить три основных класса проблем, имеющих отношение к политическому анализу. Первый из них – познавательные проблемы, образуемые несоответствием между достигнутым уровнем знания о политических явлениях, их связи с явлениями неполитическими и требуемым уровнем знания. Их решение предполагает уменьшение неопределенности относительно связей между политическими явлениями и процессами. Формулируя познавательную проблему, мы задаемся следующими вопросами: какие факторы влияют на протекание данного процесса и существует ли связь между данными явлениями, каков ее характер?

Преобразуя в ходе политического анализа информацию в соответствии с данным классом проблем, мы получаем в результате знание теоретическое, которое отличается:

- качеством генерализации (обобщения), способностью распространяться на широкую совокупность явлений. Конечной целью при этом является формулирование теории – системного знания о закономерностях, действующих в определенной области реальности. В политической науке теоретическое знание объясняет не отдельные политические явления, а классы политических явлений и процессов. Конкретная политическая ситуация или процесс интересны не сами по себе, а как носители некой общей закономерности:

- долгосрочной актуальностью сформулированных выводов и закономерностей. Объектом теоретического исследования выступают политические процессы, не лимитированные (точнее, ограниченно лимитированные) с точки зрения временных характеристик;

- ориентацией на интересы общества в целом, которое выступает (пусть косвенно) «заказчиком», «клиентом» политического аналитика, продуцирующего теоретическое знание;

- сравнительно низким уровнем активности, преобразовательного потенциала, особенно на коротких временных интервалах. Теоретическое знание не рассчитано на непосредственное применение в конкретной политике, достижение ощутимого политического эффекта в ближайшей перспективе.

Уровень политического анализа, продуцирующий знание такого характера, мы будем называть теоретическим уровнем.

Второй класс образуют конкретные проблемы политических акторов – значимых субъектов (участников) политического процесса.

В качестве таковых могут выступать политические лидеры, партии, органы государственной власти, лоббистские группы, задействованные в политике финансово-промышленные компании и т. д. Здесь необходимо выяснить, например, оптимальное распределение полномочий и ресурсов между уровнями властной вертикали: центральным, региональным и местным; характер действий, способных усилить роль института политических партий в политической системе общества; политические приоритеты, основные в данной ситуации для данного актора.

Третий класс составляют проблемы общественной жизни, напрямую не затрагивающие властные отношения, но требующие для своего решения политических методов. К таковым относится, например, проблема выработки эффективной государственной политики в определенной сфере: образовательной, торговой, банковской, в области здравоохранения, охраны прав собственности и т. д.

Преобразование информации для решения второго и третьего класса проблем формирует особый тип знания – прикладное. Если теоретическое знание отвечает на вопросы о долгосрочных и общих закономерностях, то прикладное – о способах поведения в сложившихся конкретных условиях. Главный вопрос прикладного исследования: «Что делать?» Оно ориентировано на принятие тех или иных политических решений, на снижение неопределенности для политических акторов. При этом достигнутое знание не обязательно должно носить рекомендательный характер типа «следует совершить действия 1, 2, 3...». Обозначение альтернатив поведения актора с учетом их последствий – это уже прикладное знание, полезное для лица, принимающего решение. Оно может быть сформулировано, например, таким образом: «В рамках данной ситуации существуют три стратегии поведения, каждая из которых несет в себе следующие риски и ориентирована на следующие выигрыши... » В любом случае конкретная форма прикладного знания будет обусловлена потребностями, интересами, особенностями восприятия того политического актора, чья проблема решается аналитиком. Прикладное знание характеризуется:

- утилитарностью, полезностью для решения конкретной проблемы конкретного политического актора. В отличие от теоретического знания, ориентированного на долгосрочный общественный интерес, прикладное нацелено на удовлетворение потребностей определенного клиента, заказчика (хотя в качестве такого заказчика могут выступать отдельные государства и даже

надгосударственные образования). Политический анализ, продуцирующий такое знание, нередко называют клиент-ориентированным;

- краткосрочной (в той или иной мере) актуальностью полученного знания. Объектом прикладного политического анализа являются проблемы и ситуации, четко локализованные в пространстве и времени. Соответственно, прикладное знание в гораздо меньшей степени обладает свойством генерализации по сравнению со знанием теоретическим. Прикладное знание – это знание о данной политической ситуации, данном объекте, явлении, а не о классе ситуаций, объектов или явлений;

- высоким преобразовательным потенциалом, активностью. Прикладное знание имеет целью непосредственное влияние на текущие политические процессы, их коррекцию в соответствии с интересами клиента. Отсюда тесная связь прикладного политического анализа с политическим менеджментом – наукой об управлении политическими процессами.

При всей значительности различий между прикладным и теоретическим уровнями политического анализа различия эти нельзя возводить в абсолют. Между ними нет каменной стены. два уровня политического анализа имеют много общего, дополняют друг друга. Так, в решении прикладной задачи часто бывает необходимо опереться на теоретические наработки, объясняющие изучаемый класс явлений. Предположим, целью прикладного исследования является выработка рекомендаций по повышению уровня поддержки избирателями на предстоящих выборах депутатов Государственной думы политической партии N, принадлежащей к правому флангу политического спектра. Необходимым теоретическим подспорьем в решении данной проблемы будет совокупность знаний о закономерностях влияния различных факторов на уровень электоральной поддержки правых партий в России. Например, знание известного факта, что поддержка правых у нас более высока в городах по сравнению с сельской местностью, окажется несомненно полезным при формулировании рекомендаций. От глубины теоретических знаний зависит выбор эффективной прикладной модели решения проблемы. Другое дело, что оно не может быть обеспечено только за счет привлечения совокупности теоретических знаний. Необходимо вовлечь в анализ и факторы, изучаемые на теоретическом уровне и обладающие долгосрочным влиянием, и факторы краткосрочного плана, определяющие специфику конкретной предвыборной ситуации – от расстановки политических сил до даты выборов. В свою очередь.

частное знание, получаемое в рамках прикладных политических исследований, нередко оказывается полезным для формулирования общих, долгосрочных закономерностей. Хотя опять же набор результатов отдельных прикладных исследований недостаточен для создания теории. Необходимо использование специальных процедур, позволяющих удостовериться в действительной общности частных прикладных знаний.

И теоретический, и прикладной уровень политического анализа связаны с преобразованием политической реальности. При этом прикладной, как уже отмечалось, имеет дело с более близкими временными горизонтами, его преобразовательный потенциал может быть реализован в краткосрочной перспективе. Однако и теоретический уровень анализа отнюдь не представляет собой «башню из слоновой кости»: в конечном счете, вся политическая аналитика и прогностика ориентирована на создание активного знания.

Фундаментальной характеристикой политического анализа как научной дисциплины является стремление к пониманию и объяснению политической реальности. Теоретический и прикладной уровни различаются глубиной, степенью обобщения, масштабом, актуальностью объяснительных моделей. Но в любом случае решение даже самой «приземленно-практической», самой конкретной проблемы политического анализа невозможно без понимания логики происходящих процессов, факторов, влияющих на их развитие.

Теоретический и прикладной уровни анализа имеют много общего и в плане критериев научности получаемого знания, и в плане методологии и методик преобразования информации, и в плане общности информационного массива на «входе» анализа.

## **5.2 Концептуализация проблем политического анализа**

После того, как сформулирована проблема, необходимо тщательно проанализировать различные элементы, или компоненты этой проблемы и выявить те из них, которые могут иметь значение для исследования. Концептуализация проблемы предполагает обращение к специализированной литературе с целью выяснения, имеются ли в проводившихся ранее исследованиях по данной или смежным проблемам какие-либо теоретические гипотезы и эмпирические данные, указывающие, какую роль играет тот или иной компонент проблемы, как тот или иной фактор влияет на общую ситуацию.

Редкая политическая проблема действительно уникальна. Всегда можно найти некоторую теорию или данные, способные пригодиться в тех или иных аспектах вашего анализа. В некоторых случаях можно использовать данные, собранные в совершенно иных целях; в других случаях для решения своей задачи вам будут предоставлены права, время и ресурсы для проведения полевого исследования и прямого сбора непосредственно значимой информации.

Типичной ошибкой начинающего политического аналитика является восприятие концептуализации как самодостаточного компонента, наличие которого в тексте свидетельствует о принадлежности автора к определенному профессиональному и научному сообществу и его лояльности по отношению к определенным конвенциональным нормам и правилам данного сообщества (подобно тому, как в академических исследованиях после формулирования актуальности темы с железной неизбежностью следует обзор имеющейся литературы). Прикладная функция политического анализа предполагает ценностное обоснование коллективного выбора, и концептуализация как раз и призвана обеспечить такое обоснование.

Публичная политика связана с областью коллективного выбора и коллективного действия. Большая часть коллективных действий проистекает из добровольных соглашений между людьми: в рамках семей, частных организаций, взаимоотношений экономического обмена. Политические решения, однако, относятся преимущественно к коллективным действиям, предполагающим применение легитимного властного принуждения со стороны государства: публичная политика побуждает, противодействует, предписывает или запрещает частные действия.

Исходя из допущения, что индивиды, как правило, действуют в своих интересах, анализ проблемной ситуации предполагает обоснование любого государственного вмешательства в частный выбор. Это обоснование должно содержаться как в оценке существующих мер публичной политики, так и в инициировании новых, как один из основных элементов, как первый шаг в любом анализе проблемы.

Исходным пунктом обоснования политических решений служит концепция экономической эффективности. Современная экономическая теория оперирует моделью идеальной конкурентной экономики, в которой наличествует большое число фирм, максимизирующих прибыль, и потребителей, максимизирующих полезность. При определенных допущениях, эгоистичное поведение

этих экономических акторов ведет к таким моделям производства и потребления, которые считаются эффективными в специфическом смысле: невозможно изменить эти модели так, чтобы улучшить положение одного, не ухудшив положения другого. Экономисты называют такое свойство эффективностью Парето. Парето-эффективное распределение возникает из добровольных «эгоистических» действий людей – рациональных акторов, и не требует никаких корректирующих мер. В мире идеальной конкурентной экономики, таким образом, политическому аналисту места нет, поскольку нет места политическому вмешательству. Экономическая реальность, однако, никогда не соответствует в полной мере допущениям идеальной конкурентной модели, и это обстоятельство служит политическому аналисту неисчерпаемым источником профессионального оптимизма и уверенности в завтрашнем дне.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. В чем суть познавательной проблемы политического анализа?
2. Проблемы субъектов политических процессов. Дайте характеристику.
3. Определите прикладной характер уровень политического анализа.
4. В чем заключается связь теоретического и прикладного уровня политического анализа?
5. Сущность концептуализации политической проблемы.

## **6 Измерение в политическом анализе: статистические методы**

### **6.1 Характеристика статистических методов**

Политический аналитик в своей работе имеет дело с разнообразными эмпирическими данными – фактами, свидетельствами, статистическими выкладками, финансовыми отчетами, которые сами по себе могут представлять малую ценность. Из этих разрозненных крупиц следует извлечь информацию, имеющую практическую значимость для решения конкретной политической проблемы и формулирования рекомендаций клиенту.

Данные, собранные самим исследователем в процессе анализа, называются первичными. К вторичным данным принято относить те, которые собраны и опубликованы другими исследователями. Вторичные данные черпаются из разнообразных документальных источников, что предполагает со стороны аналитика умение ориентироваться в огромном их разнообразии и владеть навыками поиска. К таким источникам относятся статистические сборники, аналитические журналы и бюллетени, электронные базы данных, публикации аналитических центров, групп интересов и консультативных фирм, газеты, Интернет-ресурс и т.п.

Первичные данные извлекаются из другого основного источника – это люди, поэтому базовые методы здесь – социологические (анкетирование, интервьюирование, фокус-группы, экспериментальные и квазиэкспериментальные исследования). Статистические методы служат, в свою очередь, задачам анализа и интерпретации как первичных, так и вторичных данных. Дескриптивная статистика представляет собой комплекс методов, позволяющих осуществлять группировку некоторого набора данных, описание его характеристик, идентификацию взаимосвязей между переменными, а также их наглядное представление с помощью графиков, таблиц, диаграмм, карт.

Инференциальная (дедуктивная) статистика, в свою очередь, применяется для обобщения данных выборочных исследований: это комплекс методик и приемов, позволяющих установить, в какой мере взаимосвязи, выявленные в выборке, описывают характеристики генеральной совокупности, т.е. насколько они значимы.

Статистические методы, применяемые в прикладном политическом исследовании, можно упорядочить по двум основаниям:

- 1) по уровням измерения;
- 2) по количеству переменных.

В рамках первой классификации выделяют три уровня измерения: номинальный, порядковый и интервальный уровень. Номинальный уровень является самой слабой формой числового выражения, порядковое измерение обладает больше математической силой, а интервальная шкала дает нам возможности наиболее содержательного и гибкого измерения. Что касается второй классификации, то принято выделять одномерные, двухмерные и многомерные измерения. Для различных уровней применяются различные измерительные методики и процедуры. Чем выше уровень измерения и чем больше количество переменных, тем более сложные методы статистического анализа можно применить.

## **6.2 Возможности статистики в политическом анализе и прогнозировании**

Статистические методы давно и прочно заняли одну из центральных позиций в методическом арсенале политического анализа: они помогают обрабатывать очень большие массивы данных. В современном мире, перенасыщенном информацией, это чрезвычайно полезное свойство. Сформирован следующий перечень и краткая характеристика типовых задач, которые способна решать статистика в политическом анализе и прогнозировании:

1) получение усредненных данных. Как правило, в процессе исследования бывает важно не только получить характеристики отдельных объектов, но взглянуть на их совокупность в целом через призму какого-то конкретного свойства. Вместо большого числа отдельных показателей нам требуется одно значение, которое было бы типичным для всей совокупности объектов. Анализ одномерных распределений позволяет заодно установить, насколько типичное значение в действительности типично, репрезентативно по отношению к совокупности данных.

2) оценка связей между переменными. Утверждение о наличии статистической связи между переменными правомочно в том случае, если изменение значений одной переменной приводит к изменению распределения другой. Для порядковых и интервальных переменных понятие связи более определено: связанные переменные обладают общностью вариаций. Возрастание значений одной переменной будет соответствовать возрастанию (и тогда связь будет положительной, т.е. прямой) или уменьшению (связь будет отрицательной, т.е. обратной) значений другой переменной. Наличие связи позволяет делать предположения относительно зависимой переменной на основании информации о независимой. Статистические методы позволяют

ответить на вопрос об интенсивности (плотности, тесноте) связи между переменными. Численная оценка интенсивности будет называться коэффициентом связи, для разного типа переменных вычисляются разные коэффициенты, их общее количество в статистике достаточно велико.

3) классификация. Ряд статистических техник дает возможность соотнести исследуемые объекты с несколькими заранее определенными классами. Например, можно выделить класс граждан, участвующих в выборах, и класс не участвующих в них (абсентеистов). Далее, опираясь на ряд характеристик (возраст, уровень образования, проживание в городе/на селе и т.д.), исследователь может предсказать с определенной долей вероятности принадлежность респондентов к одному или другому классу.

4) кластеризация. Под кластеризацией понимается разбиение объектов на группы по критерию их близости в определенном пространстве признаков. Например, нас интересуют три признака, характеризующие идеологию политических партий: степень поддержки действующего политического руководства страны и видение социальной роли государства, восприятие западных демократий в качестве оптимальной модели политического устройства страны. С помощью определенных статистических процедур мы можем выяснить, какие партии будут близки друг к другу в пространстве всех этих признаков одновременно. Кластеризация отличается от классификации тем, что в первом случае заранее определенные классы отсутствуют.

5) редукция данных. Слово «редукция» означает сокращение, сжатие. Решение этой задачи важно в ситуации, когда объекты измерены большим числом переменных, и исследователь ищет способ сгруппировать их по какому-то смысловому признаку. Например, при изучении образов политических лидеров используется большое число признаков описания (дескрипторов): интеллектуальные и волевые качества, энергичность, опыт, честность, личное обаяние и т.д. Чтобы сделать описание более компактным, мы можем объединить отдельные признаки в группы, основываясь на выявлении скрытых связей между ними. Существуют статистические методы, которые приспособлены к решению какой-то одной из указанных задач, а также многофункциональные, многозадачные техники.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. При обеспечении аналитического процесса в прикладной политологии, в чём заключено отличие первичных данных от вторичных?

2. Сформулируйте и дайте краткую характеристику типовых задач, которые способна решать статистика в политическом анализе и прогнозировании.

3. По каким двум основаниям можно разграничить статистические методы, применяемые в прикладном политическом исследовании?

4. Назовите основные причины применения количественных методов для решения политических проблемных феноменов.

## 7 Политическое моделирование

### 7.1 Понятие модели

Рассмотрение методик политического анализа начнем с политического моделирования. Проблема моделирования достаточно подробно исследовалась в западной науке об управлении, где разработано определение модели. Так, Р. Шеннон понимал модель как «представление об объекте, системе или идее в некоторой форме, отличной от самой целостности». Данная дефиниция достаточно точно показывает основную особенность модели – она представляет объект исследования в форме, отличной от оригинала, и при этом влечет за собой некоторое упрощение реальности. Как отмечали Ч. Лейв и Дж. Марч, модель всегда проще тех явлений, которые она по замыслу отображает или объясняет. Именно в этом и заключается суть моделирования – представляя сложные для анализа объекты в простом, схематичном виде, мы облегчаем задачу понимания особенностей их функционирования.

В то же время определение Р. Шеннона достаточно широко, поскольку, строго следуя ему, мы вполне можем назвать моделью практически любую форму политического анализа. Тогда можно будет признать правильность мнения М. Хрусталева о том, что политический анализ все чаще осуществляется в форме моделирования. Действительно, под такое определение моделей подпадают не только дерево решений, паттерн и игровые матрицы, но и вообще любые формы анализа объекта, вплоть до создания политических теорий. С таким подходом в принципе согласны отечественные обществоведы. Например, М. Хрусталев называет моделирование политических теории концептуальными моделями, а Э. Каракозова говорит о моделях-образах, которые делятся на модели-представления и модели-идеации. Первые соединяют в единую синтезированную – систему чувственно-наглядный аналог исследуемого объекта и научную абстракцию, а вторые задают некоторую предельно мыслимую ситуацию и обозначают, таким образом, теоретический предмет, с помощью которого можно выявить непосредственно не данные мышлению закономерности действительности.

С одной стороны, мы действительно практически при любой форме аналитической деятельности (будь то политический анализ или же попытка сформулировать какую-то политическую концепцию) создаем представление об объекте – политической системе или какой-либо ее отдельной части – отличное от него. Но, с другой стороны, мы

делаем это зачастую в умственной форме. Подобное расширительное толкование моделирования позволяет отнести к этому процессу практически любую форму конструктивной мыслительной деятельности, но не дает возможности показать механизм осуществления моделирования. Поэтому мы сознательно отсечем от моделей все их умственные формы и остановимся только на «видимых» моделях.

## 7.2 Виды моделей

Среди видимых моделей можно выделить три основных класса: физические, математические и аналоговые. Первые представляют собой увеличенные или уменьшенные копии исследуемого объекта. Очевидно, что в политической сфере им достаточно трудно найти применение: например, физическая модель администрации президента выглядела бы как бы макет здания на Старой площади, представляющий скорее архитектурный, чем политический интерес. Об ограниченности применения математических и компьютерных моделей в политологии мы уже писали. Напомним, что, во-первых, в политике мы сталкиваемся с неповторяющимися проблемными ситуациями, что исключает рутинизацию, а, следовательно, и формализацию аналитического процесса; во-вторых, анализ связан непосредственно с человеческой деятельностью, которая обусловлена слишком большим количеством детерминант, выделить и оценить которые способен лишь другой человек, поскольку данные детерминанты носят не объективный, а субъективный характер. Два политика ведут себя не как два одинаковых шара, и поэтому смоделировать их поведения с помощью формальной логики невозможно, в то время как в примере с шарами эта задача вполне реальна – достаточно учесть объективные законы физической среды, в которой они действуют.

В итоге получается, что политические модели в большинстве случаев являются моделями аналоговыми. Они представляют исследуемый объект видимым аналогом, который ведет себя как реальный объект, но не выглядит как таковой. Наиболее распространенной формой является организационная схема каких-либо политических структур, например администрации президента.

Данные схемы способствуют существенному облегчению понимания принципов функционирования политических субъектов, показывая их внутреннюю структуру. На предложенной схеме видны не только зоны ответственности различных подразделений

администрации президента, но и системы подчинений, а также путь прохождения президентских указов и распоряжений.

Подобные модели могут быть использованы не только для демонстрации принципов функционирования отдельных политических институтов, но и всей политической системы. Такой опыт представляет собой схема политического пространства Франции, сделанная французским социологом П. Бурдьё. Под политическим пространством П. Бурдьё понимает абстрактное пространство, где каждый агент или группа агентов (отдельный индивид или их группа) занимает определенную позицию, для которой характерен соответствующий объем капитала: экономического, культурного, социального и символического. Экономический капитал представляет собой наличие определенных финансовых ресурсов, социальный – наличие соответствующих позиций в обществе, символический капитал понимается П. Бурдьё как престиж, репутация или признание, которое индивид получает от других членов его группы и всего общества, а культурный – как имеющийся у индивида или группы индивидов определенный культурный багаж.

Концепцию политического пространства можно воспринимать как сугубо теоретическую конструкцию, однако сам П. Бурдьё пытается сделать ее применимой в качестве модели анализа политической ситуации, предлагая вниманию читателей схему политической системы Франции в середине 80-х годов, называемую им диаграммой политического пространства.

К этому же типу относятся и различные графики, позволяющие представить политические процессы в упрощенном виде и более компетентно проанализировать их.

Модель проверки фальсификации выборов.

В качестве примера возьмем широко известный в прикладной политологии пример с графиками результатов выборов в какой-либо орган власти, в которых участвовали два кандидата – А и Б. Минимальная явка избирателей на участки составила 30%, а максимальная 80%. Цифры по остальным участкам соответственно расположились и промежутке от 30 до 80%. Очевидно, что чем выше явка избирателей, тем больше число проголосовавших как за кандидата А, так и за кандидата Б, а значит выше процент голосов списочного состава, полученных каждым из кандидатов. Конечно, число голосов за более популярного кандидата будет расти быстрее, чем за менее популярного, но все же за счет увеличения числа голосующих процент поданных за последнего голосов также будет возрастать. Поэтому если результаты выборов выглядят, как на

графике I. то выборы можно считать честными. Если же ситуация соответствует графику II, т.е. все люди на участках с явкой избирателей выше 30% голосуют исключительно за кандидата А, а за кандидата Б не голосует никто, то можно сделать предположение о фальсификации выборов. Таким образом, с помощью представления результатов голосования в виде графика можно сделать выводы о том, были ли выборы фальсифицированы или нет.

Матричный метод и теория игр.

Матрицы также являются аналоговыми моделями, однако об этом методе политического анализа следует поговорить несколько подробнее. Матричный метод используется обычно тогда, когда есть несколько альтернативных вариантов решения, эффективность каждого из которых зависит от каких-либо дополнительных обстоятельств, причем неизвестно, какое из них будет иметь место в будущем. Платежная матрица позволяет определить выигрыш или проигрыш (т.е. платеж), который может принести применение каждого из возможных решений в случае всех возможных обстоятельств.

Односубъектные платежные матрицы.

В качестве примера возьмем ситуацию из теории лоббизма. Допустим, что какая-то коммерческая фирма А с помощью главы районной администрации получила в аренду консервный завод, на котором возможно изготовление яблочного компота. В области назначаются губернаторские выборы. Однако фирма не придает этому особого значения, поскольку имеет хорошие деловые контакты с районной администрацией, и закупает сырье – яблоки – на сумму 200 млн. рублей (все цифры, как и сама ситуация, условные – нас в первую очередь интересует принцип построения матрицы). Яблоки начали перерабатывать, однако готового продукта до выборов произвести не удастся. Выборы не предвещают фирме никаких неожиданностей, однако один из кандидатов, чьи шансы на победу оцениваются как 60% на 40% (эту оценку можно провести по какому-либо из методов экспертного опроса, которые описаны ниже) строит свою избирательную кампанию на лозунге борьбы с коррупцией и непрофессионализмом местных властных структур. И хотя в передаче в аренду завода нет ничего криминального, над фирмой нависла определенная опасность, поскольку А обещает избирателям добиться отставки всех глав районных администраций, которые, по его мнению, не соответствуют занимаемым должностям, и пересмотреть все договоры на передачу в аренду муниципального имущества. В этом случае фирма потеряет 200 млн. рублей, затраченных на

приобретение яблок: если договор об аренде признают недействительным, то яблоки, которые уже начали перерабатывать, пропадут. Если же А проиграет, то в этом случае фирма сможет переработать яблоки и за время срока аренды получить чистую прибыль в размере 400 млн. рублей.

Однако есть еще одно решение – профинансировать избирательную кампанию А. На это потребуется 100 млн. рублей, но в случае победы А он не станет противиться аренде завода фирмой. В этом случае фирма получит прибыль в размере 300 млн. рублей. Однако в случае поражения А местные власти сочтут поведение фирмы не совсем честным по отношению к ним и предпримут максимум возможностей для аннулирования контракта. В этом случае потери фирмы составят 300 млн. (200 млн. за яблоки и 100 млн. на избирательную кампанию).

Фирма имеет две линии поведения, причем результат в обоих случаях зависит от того, победит ли А на выборах. Обе стратегии вместе с возможными платежами можно изобразить с помощью матрицы. Чтобы выбрать оптимальную линию поведения, необходимо для каждой из стратегий умножить платеж фирмы на вероятность победы А и на вероятность его поражения, взятые в виде десятичной дроби, и полученные результаты сложить: поддержать А на выборах:  $300 \times 0,6 + (-300) \times 0,4 = 60$ ; продолжать действовать через районную администрацию:  $(-200) \times 0,6 + 400 \times 0,4 = 40$ .

Очевидно, что предпочтительней оказался первый вариант.

Многосубъектные платежные матрицы.

Существует также второй тип платежных матриц: в них уже учитывается влияние на результат каждого из решений не каких-либо обстоятельств, а решений контрагента, т.е. другого лица или организации. Контрагент также может принять несколько решений, но неизвестно, какую альтернативу он предпочтет. При этом от его выбора зависит достаточно многое при определении выигрышей и проигрышей. Подобные матрицы подробно разбираются в теории игр – области математики, созданной в 40-х годах XX века и анализирующей различные игры с целью разработки такой стратегии для игрока, при которой он может максимально увеличить выигрыш и свести к минимуму потери. Естественно, появление теории игр обусловлено совсем не желанием математиков разбирать обычные игры – дело в том, что многие игровые ситуации схожи с реальными. Особенно активно теория игр применяется в экономике, ведь игра часто напоминает конкуренцию двух фирм, каждая из которых

пытается максимизировать свою прибыль и минимизировать издержки.

Подобные ситуации вызвали интерес не только у представителей формализованного знания – математиков, но и у психологов. Еще до создания теории игр в рамках необиехвиоралистской школы активно разрабатывалась «теория диадического взаимодействия», представленная Д. Тибо, Г. Келли и Д. Хомансом. Эта теория рассматривала взаимодействие двух индивидов с точки зрения исходов – итогов взаимодействия, резюмирующих полученные вознаграждения или потери. Исходы могут носить как материальный, так любой другой характер – они, в частности, могут выражаться в выигрыше в статусе, усилении властных полномочий и т.д. Исходы проставляются в специальной матрице, получившей название матрицы исходов. Наибольший интерес из теории диадического взаимодействия для нас представляет исследование ситуаций, в которых два индивида принимают решение, не зная, какое решение принял каждый из них. При этом набор вариантов решения для каждого из них ограничен, а исход непосредственно зависит от того, какое решение примет контрагент. Классическим примером такой ситуации является «дилемма узника» – ситуация, когда каждый из двух заключенных должен сделать выбор относительно того, признаваться ему в преступлении или нет. Каждый из них также знает, что результат его решения зависит не только от того, какую из альтернатив он предпочтет, но и от выбора другого узника.

В политической практике вполне могут встретиться ситуации, напоминающие дилемму узника. Рассмотрим дилемму узника на таком примере: политического деятеля А пригласили дать интервью одной из самых популярных телевизионных программ, которую с интересом смотрит вся страна. Это интервью будет показано через день после записи, однако оно хорошо разрекламировано и о нем уже знает большинство населения, в том числе и главный политический противник А – политик Б. Их обостренные отношения не являются секретом, и поэтому Б имеет все основания думать, что А попытается скомпрометировать его перед населением. Однако Б не сможет узнать, что скажет А во время записи. В то же время А не обладает возможностью внести в передачу коррективы после посещения телестудии.

Политик А, прекрасно понимая опасения Б, не исключает того, что последний решится в качестве упреждающего удара до выхода программы в эфир сделать специальное заявление для СМИ, в котором он попытается бросить тень на А. Таким образом, политик А,

отправляясь давать телеинтервью, имеет два варианта: обвинить Б в каких-либо серьезных проступках или же не упоминать вообще его имени. Успех каждой из этих стратегий полностью зависит от поведения Б – если Б сделает заявление, а А не упомянет его имени в передаче, то Б окажется в выигрыше – разразится скандал, который в любом случае негативно скажется на репутации А. В то же время если А все-таки попытается скомпрометировать Б, то тогда оба политика предстанут в облике склочников и потеряют часть своей популярности. Если же Б не сделает заявления, а А обвинит его в чем-либо, то тогда уже Б окажется в центре скандала и его рейтингу будет нанесен ощутимый удар.

Мы видим, что оба политика оказались в ситуации дилеммы заключенного – у каждого есть две линии поведения, успех каждой из которой зависит от того, как поступит оппонент.

В данном случае единицами платежа являются рейтинговые позиции каждого из политиков: например, цифра +20 в графе платежей А означает, что его рейтинг при данном стечении обстоятельств ориентировочно повысится на 20 пунктов (т.е. среди каждых 100 человек, по прогнозам, ему выразят свои симпатии на 20 человек больше, чем это было до интервью).

Бихевиоралистская теория и теория игр предполагают, что А и Б должны действовать по принципу минимакса – они должны выбрать ту стратегию, применение которой может обернуться при неблагоприятном стечении обстоятельств наименьшими потерями. Таким образом, А должен не упоминать Б в интервью, а Б не делать скандальных заявлений.

Групповые очные методы экспертных оценок.

Одним из наиболее важных методов политического анализа являются групповые методы принятия решений. Их значимость обусловлена возможностью использования при аналитических процедурах не одного, а сразу нескольких экспертов, что при квалифицированной организации работы приводит к существенному улучшению качества анализа ситуации, разрабатываемых прогнозов и принимаемых политических решений. При этом фактор используемых при проведении групповой экспертизы методов становится ключевым – ведь без их применения результаты групповой экспертизы могут оказаться невысокими.

Виды групповых экспертных оценок.

Групповые экспертные оценки делятся на два больших класса – очные и заочные. В первую очередь следует остановиться на очных методиках – они не требуют больших финансовых и организационных

затрат и по этой причине получили гораздо большее распространение на практике.

Очные групповые экспертные оценки, в свою очередь, подразделяются на две группы. Первую из них составляют такие методы, которые направлены на раскрытие творческого потенциала участников обсуждения. Эти методы целесообразно назвать психологическими методами очной дискуссии, поскольку в их основе лежит использование различных психологических приемов, имеющих целью стимулировать творческую активность экспертов.

Вторую группу составляют методы, в которых не используются никакие психологические способы раскрытия интеллектуального потенциала участников дискуссии. Они представляют собой фактически простой обмен мнениями по поставленной проблеме.

Совещания – низкоэффективный способ организации работы экспертов. К последнему типу методик относятся совещания и семинары, которые, к сожалению, столь популярны в отечественной политической и управленческой практике. Дело в том, что совещания являются крайне низкопродуктивными с точки зрения выработки новых идей по поставленной проблеме, что, собственно, и является основной целью всех методов экспертных оценок. Ведь совещания не только не позволяют полностью использовать потенциал экспертов, но, наоборот, тормозят их интеллектуальное творчество. Причина этого кроется в самой процедуре построения совещаний. Совещание обычно строится из двух ключевых частей – докладов и их обсуждений. Доклады, имеющие целью ознакомить присутствующих с определенной информацией, на самом деле приводят к огромным потерям времени. Гораздо эффективнее рассылать информацию в бумажном или электронном виде, что не только сэкономит время, но и будет способствовать гораздо лучшей усвояемости материала. (Именно на этой основе строится заочный метод принятия решений.)

Что касается обсуждения докладов, то оно обычно не имеет какой-либо структуры: участники совещания могут высказать свое мнение относительно доклада, но какие-либо специальные психологические приемы, направленные на активизацию идеации – процесса продуцирования идей – не используются. Часто совещания вообще элиминируют момент создания какого-либо решения – участники голосуют за заранее подготовленные предложения, которые могут лишь корректироваться при обсуждении докладов. Но и это делается не столь часто, так как участники совещания обычно подбираются по схеме «начальник – подчиненный», что превращает совещания в своеобразный ритуал, показывающий демократизм

проводящих их руководителей. Совещания также используются в том случае, когда руководитель боится единолично принять ответственность на себя и пытается переложить ее на нижестоящих сотрудников. Совещания в настоящий момент являются неотъемлемой частью российского политического процесса – они используются практически всеми политическими институтами и на всех уровнях государственной власти. Во многом это объясняется сложившейся в период СССР традицией. Стереотипы ломаются весьма болезненно, но стоит помнить, что за кажущейся простотой совещаний скрывается потеря в качестве принимаемых решений, а в политике эта проблема является очень и очень важной.

В этой связи первая группа очных методик рассматривается нами как альтернатива совещаниям и другим стандартным методам ведения очной дискуссии. Как мы уже отмечали, от обычных совещаний, представляющих собой лишь организованное высказывание мнений экспертов по обсуждаемой проблеме, их отличает стремление расширить творческий потенциал экспертов и с помощью использования различных психологических приемов добиться качественного улучшения процесса идеации.

Метод брейнсторминга и ложное представление о нем.

Наиболее известным психологическим методом очной экспертизы является «брейнсторминг», что в переводе на русский язык означает мозговой штурм. Брейнсторминг был разработан в 50-е годы XX столетия, и на сегодняшний день это слово стало настолько распространенным, что многие абсолютно уверены: если несколько человек обсуждают какую-либо проблему, то они уже участвуют в мозговом штурме. Это наглядно показывает анализ публикаций в российской прессе по поводу принятия политических решений. Так, работа любой группы российских экспертов над какой-нибудь проблемой постоянно называется именно мозговым штурмом, хотя обычно политические эксперты используют не мозговой штурм, а простой – без применения специальных психологических методик – обмен мнениями для выработки коллективного решения поставленной задачи. Однако и журналисты, не присутствующие на данных заседаниях, и зачастую сами эксперты уверены, что любое экспертное обсуждение является не чем иным, как мозговым штурмом.

Более того, так же называются и другие формы обсуждения решений, которые еще менее похожи на мозговой штурм, чем простое опросное обсуждение проблемы экспертами. Так, можно встретить отнесение к категории мозговых штурмов двусторонних переговоров политических деятелей и заседаний правительства или его отдельных

комиссий. хотя по форме они являются не чем иным, как обычными совещаниями.

Но что еще более удивительно, к мозговым штурмам причисляются целые форумы, в которых принимает участие от нескольких десятков до нескольких сотен человек и которые также строят свою работу по принципу совещаний.

А один из его организаторов, президент Российской финансовой корпорации А. Нечаев, даже предложил термин «мозговой штурм-форум», который, если детально проанализировать специфику мозгового штурма, покажется абсурдным хотя бы потому, что брейнсторминг предназначен только для малых групп, в то время как в форуме в Екатеринбурге, например, приняло участие около тысячи человек. Однако на высшем уровне принятия решений использование психологических методик практически исключается, поскольку здесь речь идет не о выработке альтернативных вариантов решения проблем, а о согласовании уже подготовленных различными сторонами.

Понятие «мозговой штурм» стало уже распространенным клише, которое используется для характеристики любых форм обсуждения проблем, в том числе и для совещаний и даже конференций. Это глубоко ложное представление о брейнсторминге уже укоренилось в нашем сознании. Между тем методика брейнсторминга не столь проста и предполагает строгое следование определенным правилам.

#### Основные этапы брейнсторминга

Процесс принятия группового решения в мозговой атаке делится на две части: на первом этапе участники дискуссии предлагают любые, пусть даже самые авантюрные и невероятные варианты решения, которые на данной стадии не подвергаются критике. Такой подход – одна из основ брейнсторминга, согласно которой идея более продуктивна, если критика исключается. Это не означает, что она вообще элиминируется, – просто процессы генерации идей и их обсуждения разводятся. Данное положение базируется на психологическом феномене двойственности человеческого сознания: мы обладаем, с одной стороны, критическим сознанием, а с другой – сознанием созидательным. При этом, если данные стороны сознания начнут действовать одновременно, то они будут в определенной степени блокировать друг друга. Более продуктивно развести во времени процесс генерации идей и их критику, поскольку «чистое» творчество и «чистая» критика эффективнее, чем их совмещение. Кроме того, рассмотрение идей одновременно с их продуцированием не только тормозит творческую активность, но и грозит тем, что

хорошие идеи, нуждающиеся лишь в доработке, могут быть не поняты при поверхностном обсуждении и загублены в зародыше. «Нельзя двигаться вперед с нажатыми тормозами», – гласит аксиома мозговой атаки.

Состав экспертной группы в мозговом штурме.

Прежде чем проанализировать, как конкретно в брейнсторминге предполагается осуществлять процесс продуцирования решений и их критики, необходимо определиться с составом группы, поскольку данный метод очных экспертных оценок не требует определенного «набора» экспертов. Прежде всего, нужно задать параметры общего числа экспертов, находящихся в группе. Эта проблема тесно связана с вопросом о числовых границах любых малых групп. В течение длительного периода времени считалось, что эффективно может работать малая группа, состоящая из  $7 \pm 2$  человек. Число  $7 \pm 2$  называется в психологии «магическим числом Миллера», который установил, что в оперативной памяти человека может удерживаться именно такое количество предметов. Магическое число было распространено и на оптимальное число участников очных дискуссий – сторонники данного подхода предполагали, что для оптимальной организации общения в группе необходимо, чтобы каждый ее член удерживал в поле своих контактов всех остальных участников, что может быть обеспечено при наличии в группе  $7 \pm 2$  человек, которых член группы сможет зафиксировать в оперативной памяти. Однако данная гипотеза так и не была подтверждена на практике.

В то же время очевидно, что чрезмерное «раздувание» участников дискуссии не приведет к улучшению ее качественных характеристик. Слишком большое число членов группы, во-первых, затянёт процесс обсуждения проблемы, во-вторых, приведет к неизбежной потере концентрации внимания участников обсуждения на его предмете и не позволит задействовать психологические механизмы раскрытия творческого потенциала экспертов. Поэтому оптимальной, на наш взгляд, представляется группа, состоящая из 10-12 человек.

Что касается непосредственно участников, то в группу мозгового штурма обычно входят 3-5 постоянных членов, составляющих как бы ее «костяк», 5 новичков, ведущий и секретарь, записывающий вкратце все предложения. «Костяк» группы представляет собой ведущих политических экспертов той структуры, по инициативе которой и проводится брейнсторминг. Предположим, что аналитический центр получил заказ, для качественного выполнения которого желательно привлечение на разовой основе высококлассных экспертов из других

структур. В этом случае половину группы могут составить эксперты непосредственно центра, выполняющего порученную ему работу, а остальные участники мозгового штурма будут экспертами других аналитических структур. Аналогичным образом могут быть приглашены эксперты из коммерческих центров для обсуждения политических проблем в структурах государственной власти, когда для решения задачи, стоящей перед аналитическими подразделениями властных структур, необходим новый, нестандартный подход и когда эксперты «со стороны» могут повысить качество аналитических процедур.

Сложные проблемные ситуации, требующие от институтов власти привлечения интеллектуального потенциала не только штатных аналитиков, но и других политических консультантов, случаются в политике достаточно часто.

Не исключена также ситуация, когда ядра группы не существует и все эксперты представляют собой разные аналитические центры. В этой связи отметим, что наличие «костяка» группы является более распространенным вариантом мозгового штурма, но не обязательной его характеристикой. Гораздо более важно, чтобы не было обратной ситуации, когда в процедуре брейнсторминга раз за разом будут участвовать одни и те же лица – в этом случае, по мнению психологов, группа может перестать генерировать новые идеи. По этой причине определенная ротация среди участников брейнсторминга весьма желательна.

**Феномен группового мышления.**

Участие новых членов важно также как один из способов борьбы с таким психологическим феноменом, как groupthink – групповое мышление. Групповое мышление – одна из наиболее серьезных форм деформации качества групповых дискуссий, наличие которых дает повод критикам групповых форм экспертизы обвинить их в низкой эффективности по сравнению с индивидуальными формами аналитической деятельности.

Феномен группового мышления был открыт американским психологом И. Янисом при изучении групп, принимавших политические и военные решения. Оказалось, что группы с неизменяемым составом через некоторое время начинали принимать настолько непрофессиональные решения, которым бы не отдал предпочтение даже неспециалист. Подобных примеров из политической практики можно привести достаточно много – сам И. Янис считает наиболее яркими из них принятое в начале 30-х годов XX в. руководством Великобритании решение о полезности для

страны укрепления позиций пришедшего в Германии к власти Гитлера; рекомендации экспертов, составлявших ближайшее окружение президента США Г. Трумэна, о необходимости начала военного конфликта в Корее; решение другого американского президента, Л. Джонсона, о начале военных действий во Вьетнаме, также принятое в результате коллективного обсуждения с экспертами; неоправданное ни с политической, ни с военной точки зрения решение президента США Дж. Кеннеди об интервенции в Гваяна-Хирон. Перечисление подобных политических ошибок, принятых в ходе групповых обсуждений, можно продолжать, причем примеры, к сожалению, легко найти не только в политической практике западных стран, но и в российской политической истории – достаточно, например, вспомнить решение о начале боевых действий на территории Чеченской республики, принятое во время президентства Б. Ельцина.

Подобный феномен и был назван И. Янисом «групповым мышлением», который представляет собой «стиль мышления людей, полностью вовлеченных в единую группу; в этой группе стремление к единомыслию важнее, чем реалистическая оценка возможных вариантов действий». И. Янис и Л. Манн выделили следующие характерные черты группового мышления:

1) иллюзия неуязвимости, порождающая повышенный оптимизм и решения с повышенной долей риска;

2) завышенные ожидания от собственных решений;

3) стереотипное отношение к противнику, выражающееся в занижении его потенциала;

4) прямое давление на тех членов группы, которые высказывают сильные аргументы против групповых стереотипов;

5) самоцензура на предмет отклонения от группового консенсуса – каждый член группы пытается подстроить свое мнение под коллективные решения;

6) иллюзия единодушия, порождающая группой конформизм – психологический феномен, когда отдельный индивид поддается групповому давлению и меняет свою точку зрения на общую;

7) наличие таких членов группы, которые предохраняли бы ее от появления информации, носящей альтернативный характер по отношению к принимаемым в группе решениям.

В более концентрированном виде основные черты группового мышления вслед за И. Янисом сформулировал польский психолог Ю. Козелецкий:

1) конформистское мышление – отказывающиеся принять решение большинства изгоняются из группы;

2) тенденциозный отбор информации – группа самоизолируется от информации, которая могла бы поставить под сомнение правильность принимаемых ею решений;

3) сверхоптимизм – переоценка вероятности успеха и недооценивание вероятности неудачи;

4) убеждение во всеисильности группы – переоценка ее компетентности и недооценка силы конкурентов;

5) обманчивость инициативы – группа считает, что обладает инициативой в решении проблемы, однако это зачастую бывает далеко не так.

Достаточно близки к характерным чертам группового мышления и некоторые другие психологические феномены – например так называемое «подписание», когда принимающие решение лица сознательно и во многом искусственно преувеличивают привлекательность предпочитаемого ими решения и специально занижают возможный положительный эффект решений, которые они готовы отклонить.

Действительно, подобные деформации в процедуре принятия политических решений встречаются достаточно часто – одним из последних примеров в этом плане является решение глав государств-членов НАТО начать военную операцию против Югославии. Это решение прошло несколько стадий согласования, и на многие из них повлиял эффект группового мышления. Самым важным уровнем принятия данного решения являлось политическое руководство США (включая и обслуживающих его экспертов), которое при обсуждении проблемы оказалось подверженным высокому уровню группового конформизма, завышенной самооценке, переоценке вероятности благоприятного исхода силового варианта решения косовской проблемы, сознательному принижению ресурсов противника и вероятности успешной реализации других возможных альтернативных выходов из сложившейся ситуации. С аналогичными деформациями происходило одобрение данного решения и на других уровнях. Например, попытки ряда руководителей стран-членов НАТО проанализировать действия альянса при возможном отказе югославского руководства пойти на удовлетворение условий альянса уже после первых авиаударов нашли непонимание у администрации США, распространившей свой сверхоптимизм на других участников НАТО и склонившей их к конформистскому одобрению решения о начале бомбардировок. В дальнейшем руководство США вынуждено

было признать, что выбрало неоптимальный план решения югославской проблемы. Как сообщила испанская газета «Гаис», во время частного ужина с главой испанского правительства Хосе Мариа Аснаром президент США Билл Клинтон констатировал: при планировании военной операции американцы исходили из того, что президент Югославии Слободан Милошевич пойдет на выполнение всех условий НАТО уже после первых бомбардировок, чего не случилось. Но признание неэффективности военной операции произошло уже после того, как ошибочное решение было реализовано.

При этом фиксация подобных деформаций вряд ли должна поставить крест на очных групповых методах экспертных оценок вообще и брейнсторминге в частности. Важно отметить наличие факторов, отрицательно влияющих на качество принимаемых в группе решений, и разработать систему фильтров, не допускающих подобных искажений. И именно брейнсторминг позволяет это сделать. Так, как уже отмечалось, благодаря ротации членов группы снижаются издержки группового мышления. Но это не всегда возможно: например, в процессе аналитической поддержки принятия решений на высшем государственном уровне обычно участвует один круг экспертов, что связано с проблемой конфиденциальности информации, с которой работают подобного рода аналитики. Но и в таких группах правильное использование процедуры брейнсторминга способно нивелировать возможные отрицательные эффекты групповых решений, так как сама идея брейнсторминга во многом состоит в повышении критичности членов группы к вырабатываемым ими решениям, а значит, является хорошим противоядием от группового мышления, приводящего к эрозии качества аналитических процедур.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятие «модель». Какие уникальные возможности предоставляет моделирование в политических исследованиях?

2. В чем отличие линейных моделей от нелинейных? Обоснуйте значимость нелинейного моделирования применительно к особенностям политического процесса.

3. Назовите основные особенности структурных моделей, а также способы их построения.

4. Что такое когнитивная карта? Из каких элементов она состоит? В чем различие между субъектно-ориентированным и объектно-ориентированным подходами в когнитивном картировании?

5. Охарактеризуйте алгоритм построения модели «Партии в пространстве политических ориентаций».

## 8 Политическое прогнозирование – объективные методы

### 8.1 Общие понятия и основные виды политического прогнозирования

Мы рассмотрели круг задач, связанных с дескриптивным описанием ситуаций и диагностикой политических проблем. С завершением этого этапа, политический аналитик преодолевает критически значимый водораздел, отделяющий прикладной политический анализ от академических политических исследований. Его корабль покидает спокойные воды кабинетных интеллектуальных упражнений и выходит в непредсказуемый, полный опасностей и испытаний, океан реальной жизни. За этим водоразделом начинается новый, неведомый мир – мир прескриптивного политического анализа.

Прескриптивный анализ предполагает способность транслировать теоретические гипотезы, переменные и показатели, модели, графики и прочие атрибуты описательной науки в нечто, обладающее практической значимостью, способное оказать реальное влияние на окружающую действительность – в политическую рекомендацию.

В качестве рекомендации может выступать простое утверждение, связующее предлагаемое политическое решение с возможным результатом: «принятие законопроекта А будет иметь последствия В»; рекомендация может принимать более сложную и развернутую форму: «принятие законопроекта А, которое может быть достигнуто с высокой степенью вероятности посредством стратегии S, будет иметь результатом агрегированные социальные издержки С и агрегированные социальные выгоды В, при диспропорциональном распределении издержек для группы X и выгод для группы У». Каковы бы ни были глубина и масштаб, политический анализ имеет целью информирование некоторого решения, либо имплицитно (А приведет к результату В), либо эксплицитно (поддержите А, потому что результатом этого будет В, что выгодно вам, вашим избирателям, вашей стране).

В той или иной форме, любая рекомендация предполагает способность приоткрыть завесу, скрывающую от нас будущее. Таким образом, первым шагом на пути превращения политического аналитика из кабинетного мыслителя в участника процесса принятия и реализации политических решений является прогнозирование.

Прогнозирование (forecasting) имеет ряд близких по смыслу смежных понятий. В частности, предсказание, или предвидение

(prediction) – разновидность аналитической деятельности, имеющая более широкое значение, включающее в себя познание любой неизвестной ситуации, будь то в будущем, настоящем или прошлом. Прогнозирование отличается от предвидения более узкой направленностью на события будущего. Там, где события будущего являются неуправляемыми (особенно в естественных науках), имеет место безусловное предсказание с целью приспособления к ожидаемой ситуации. Принципиальным для понимания природы и функции прогнозирования в прикладном политическом анализе является то, что – как одна из форм предвидения, – прогнозирование находится во взаимосвязи с целеполаганием, планированием, программированием, проектированием и управлением.

Представляется целесообразным также развести понятия прогнозирования и планирование. Прогнозирование имеет отношение скорее к определению того, каким может быть будущее, в то время как планирование предполагает формулирование того, каким должно быть будущее. В этом смысле, прогноз является элементом ввода в процесс планирования. Подобное разведение двух понятий имеет как концептуальное, так и прикладное значение. В то же время, некоторые авторы склонны инкорпорировать элемент планирования в концепцию прогнозирования, в результате чего последнее подразделяется на поисковое и нормативное (последнее как раз и соотносится с понятием планирования).

Прогнозирование является неотъемлемым компонентом процесса выработки и принятия любого решения, последствия которого представляются значимыми для лица, его принимающего. Организации принимают решения, предполагающие распределение ресурсов, размещение объектов инфраструктуры, набор персонала, заключение контрактов с поставщиками и потребителями, и т.д. Индивиды принимают решения, связанные с инвестициями в свое будущее, выбором типа карьеры, выдвижением своей кандидатуры на выборные должности, противостоянием врагам и привлечением союзников, и т.д. Каждый раз при этом полезно представлять себе характер возможных последствий таких решений.

## **8.2 Типология методов прогнозирования**

Существуют различные варианты типологии методов прогнозирования: по основанию используемых данных; по основанию того, кто осуществляет прогнозирование; по степени точности и сложности методологии. Широкое признание получила типология,

предложенная Дж. Скоттом Армстронгом, выделяющим три наиболее общие линии размежевания методов:

- 1) субъективные-объективные;
- 2) наивные-каузальные;
- 3) линейные-нелинейные.

Субъективными являются методы, предполагающие нечеткие и не вполне специфицированные процессы для анализа исходных данных. Такие методы также именуют имплицитными, неформальными, интуитивными, или клиническими. Они могут опираться на простые либо сложные процессы; могут использовать объективные либо субъективные данные в качестве вводных; могут сопровождаться формальным анализом; однако критически значимым признаком для данной группы методов остается то, что все вводные данные преобразуются в прогностические выводы в голове аналитика.

Объективные методы, напротив, опираются на четко специфицированные процессы анализа вводных данных. Такие методы упоминаются также как эксплицитные, статистические, или формальные методы. Данные методы также могут быть простыми и сложными; использовать субъективные или объективные данные; сопровождаться формальным анализом либо нет. Однако здесь критически значимым отличием является то, что вводные данные преобразуются в прогностические выводы посредством процессов, которые могут независимо воспроизвести другие исследователи, и при этом получить аналогичные результаты. Кроме того, такие процессы могут быть воспроизведены компьютером.

Дж. Скотт Армстронг отмечает, что на практике большинство прогнозов осуществляется с помощью субъективных методов, более того: чем более важным представляется прогноз, тем более вероятно обращение к субъективным методам. Осознанный выбор между объективными и субъективными методами является наиболее значимым моментом в аналитической практике.

Наивные методы не претендуют на установление причинно-следственных взаимосвязей, присутствующих в прогнозируемой ситуации; они ограничиваются анализом данных только по интересующей исследователя переменной, при этом наблюдаемая историческая динамика проецируется на будущее.

Каузальные методы задаются не только вопросом «как?» но и «почему?»: устанавливаются причинно-следственные взаимосвязи между интересующей исследователя переменной (зависимой) и объясняющими ее поведение переменными (независимыми). Наличие причинности при этом предполагает два условия: а) независимая

переменная  $X$  является необходимым либо достаточным условием для проявления зависимой переменной  $Y$ ; в)  $X$  предшествует  $Y$  во времени.

Наконец, методы, которые относятся к категориям объективных и каузальных, могут быть в свою очередь дифференцированы в соответствии с третьей линией размежевания.

Линейные методы предполагают обыденную логику причинно-следственных взаимосвязей, которая укладывается в классическую формулу:  $Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots$ , где  $Y$  – прогнозируемая переменная,  $X$  – каузальные переменные,  $a$  – константа,  $b$  – взаимосвязь.

Линейные методы привлекательны, прежде всего, своей простотой, доступностью, надежностью и низкими требованиями в отношении ресурсов. Нелинейные методы, напротив, сложны для понимания, более ресурсоемки, и их прогностический потенциал не был убедительно продемонстрирован.

Различие между линейными и нелинейными методами прогнозирования представляется наименее значимым из трех названных.

Противопоставление субъективных и объективных, наивных и каузальных методов не следует воспринимать как абсолютное и непреодолимое. На практике, получают распространение смешанные методы (например, комплексные экспертные системы), соединяющие в себе элементы тех и других подходов для решения многоуровневого комплекса задач, связанных с обеспечением процесса выработки, принятия и имплементации решений.

При классификации методов прогнозирования, также представляются значимыми такие различия, как число переменных (одномерное и многомерное прогнозирование), характер участников (самостоятельное либо с привлечением экспертов) и некоторые другие.

За последнюю четверть века наблюдатели отмечают тенденцию движения от субъективных к объективным и от наивных к каузальным методам прогнозирования. Однако динамика этого движения остается достаточно медленной.

Субъективные методы в целом сохраняют преобладание над объективными, особенно в вопросах, представляющих высокую значимость для лиц, принимающих решения. Субъективное мнение руководства играет более значимую роль в вопросах, касающихся стратегии развития организации в целом, нежели отдельных

организационных единиц, видов деятельности или производимых продуктов и услуг.

Решающим фактором, способствующим росту интереса к объективным методам прогнозирования, признаются более низкие издержки, необходимые для его осуществления. В отношении точности полученных результатов, объективные методы не демонстрируют заметно более высоких показателей, в сравнении с субъективными методами, за исключением отдельных областей применения (таких, например, как прогнозирование климатических и погодных изменений, где компьютерные модели практически полностью вытеснили экспертное суждение, однако эти примеры не представляют интереса для политического анализа). Специалисты, тем не менее, склонны считать, что в области долгосрочных прогнозов объективные методы являются более точными и надежными.

Своеобразным препятствием к широкому распространению объективных методов в области принятия политических решений является опасение со стороны носителей субъективных экспертных знаний – собственно лиц, принимающих решения, их высокооплачиваемых советников, экспертов, и т.д. – утратить влияние и контроль над ситуацией. Эти соображения, как свидетельствуют исследования, в некоторых случаях приводят даже к отказу от использования установленных и отлаженных прогностических компьютерных систем на предприятиях и в организациях.

Имеются и иные, фундаментальные причины сомневаться в возможности перевода всей прогностической активности на формализованные, объективные рельсы: они кроются в самой природе социальной реальности.

Тенденция движения от наивных к каузальным методам прогнозирования представляется более устойчивой и общепризнанной, особенно в областях социологических и экономических дисциплин. Данная тенденция подкрепляется улучшением качества и количества доступных данных, а также повышением наших способностей хранить и обрабатывать эти данные благодаря развитию и распространению компьютерных технологий.

Вместе с тем, имеются и различия в факторах, определяющих первую (от субъективных к объективным) и вторую (от наивных к каузальным) тенденции, и главное из них в том, что каузальные методы более ресурсоемки в сравнении с наивными. таким образом, фактор экономии издержек здесь если и имеет место, то только благодаря галопирующей инфляции вычислительных ресурсов в ходе переживаемой нами информационно-коммуникативной революции.

При этом, обращение к более сложным и дорогостоящим методам прогнозирования дает заметный прирост в точности результатов только в решении задач, имеющих долгосрочный характер.

В области долгосрочного прогнозирования также заметна тенденция движения от линейных к нелинейным методам.

#### Экстраполяция.

Стратегия экстраполяции предполагает поиск некоторых исторических данных, репрезентативных в отношении прогнозируемого события. Допущение при этом заключается в том, что будущее событие будет соответствовать имеющимся данным.

Источниками данных для экстраполяции могут служить: исторические данные, аналогичные ситуации, лабораторные и полевые симуляции. Как правило, экстраполяция опирается на исторические данные, при условии, что мы уже имели опыт знакомства с интересующим нас явлением.

Экстраполяция опирается на допущение, согласно которому все факторы, определяющие динамику ситуации в прошлом, будут иметь место и в будущем, порождая аналогичный характер изменения показателей либо аналогичную модель поведения. Этот постулат известен как допущение преемственности. Принятие данного допущения предполагает некоторую философскую и идеологическую позицию, связанную с представлениями об эволюционном и инкрементальном характере общественного развития. Поскольку такое представление достаточно характерно для западной традиции вообще, и традиции политического анализа в частности, постольку экстраполяция находит широкое признание и применение на практике.

В силу того, что основополагающее допущение по поводу стабильной динамики прогнозируемого явления утрачивает свою достоверность по мере увеличения горизонта планирования (т.е. в долгосрочной перспективе), постольку экстраполяция дает более надежные результаты скорее в краткосрочной, нежели долгосрочной перспективе.

В случае, если исторические данные недоступны, либо дают надежное основание для прогнозирования ввиду ожидаемых значительных изменений в ситуации, источником данных может служить аналогичная ситуация. Так, если предметом прогнозирования является значительное изменение в сложившихся условиях деятельности отдельных групп граждан, коммерческих или государственных организаций (введение новой ставки таможенных

пошлин, новых условий регистрации, внедрение нового вида общественного транспорта. и т.д.), можно воспользоваться данными по другим странам, регионам, городам и т.д., в которых подобные инициативы уже были реализованы.

Наконец, в отсутствии реальных аналогичных ситуаций, можно обратиться в качестве источника данных к симуляциям, которые могут быть осуществлены как в лабораторных, так и в полевых условиях.

Полевые симуляции обладают преимуществом большего реализма, вместе с тем, являются наиболее ресурсоемким способом получения исходных данных для экстраполяции. Для обоих видов симуляции, слабым звеном является проблема смещения результатов, как следствие предвзятости исследователя, либо реакции испытуемых на сам факт участия в испытании.

Экспоненциальное сглаживание.

Данный метод экстраполяции является относительно простым, доступным и хорошо известным. В основе метода лежит идея декомпозиции, согласно которой данные временных рядов складываются из некоторых базовых компонентов: среднее, тренд, сезонность, и ошибка.

Процедура экспоненциального сглаживания предполагает следующую последовательность шагов:

- 1) очистка данных;
- 2) устранение сезонности;
- 3) выбор сглаживающих факторов;
- 4) расчет нового среднего;
- 5) расчет нового тренда;
- 6) оценка текущего статуса;
- 7) расчет прогноза;
- 8) учет сезонных факторов

Очистка данных призвана устранить очевидные ошибки, под которыми принято понимать фактические данные, лежащие далеко за пределами значений основного массива данных. Ошибкой можно считать не только возможные погрешности в измерении и наблюдении, но и результаты, вызванные действием чрезвычайных обстоятельств. Если же такие данные нельзя признать ошибкой, их влияние следует сгладить посредством специальных процедур, в противном случае их присутствие может исказить значения средней, тренда и сезонности.

Устранение сезонности осуществляется с помощью ряда альтернативных приемов. например, путем расчета отношения между значениями каждого месяца и соответствующим скользящим средним.

Фактор сглаживания, известный как  $\alpha$  (альфа), определяет, какой вес будет придан более поздним историческим данным: чем выше значение фактора, тем выше вес. Рекомендуется применять более высокие значения фактора в случае, если процесс характеризуется нестабильностью. Низкие значения фактора рекомендуются в случаях, когда ошибка измерения высока, либо данные представлены по коротким временным базам (недельной, месячной). Выбор значения фактора сглаживания в значительной степени определяется суждением аналитика, однако, как правило, не выходит за пределы диапазона от 0 до 1.

Существуют альтернативные способы сглаживания сезонных, циклических и иных факторов во временных рядах. Скользящее среднее представляет собой простую и доступную альтернативу экспоненциальному сглаживанию. Единственное концептуальное различие заключается в том, что каждое историческое наблюдаемое значение имеет одинаковый вес.

Линейная регрессия представляет собой другую хорошо знакомую студентам альтернативу. Ряд исследователей, впрочем, указывают на то, что скользящее среднее уступает в точности прогноза экспоненциальному сглаживанию. Современные и широко распространенные программные приложения в области статистики – SPSS, Statistica – значительно облегчают задачу аналитика, обращаясь к этим и другим методам анализа исторических данных. Так, Statistica предоставляет разнообразные возможности для просмотра и графического представления одномерных и многомерных рядов. Можно анализировать очень длинные ряды (более 100 тыс. наблюдений). С помощью различных преобразований исходного временного ряда можно понять его структуру и имеющиеся в нем закономерности; в модуле реализованы такие часто используемые преобразования, как: удаление тренда, удаление автокорреляций, сглаживание скользящими средними, медианное сглаживание (среднее заменено медианой), простое экспоненциальное, взятие разностей, суммирование, вычисление остатков, сдвиг, косинус-сглаживание, преобразование Фурье, а также обратное преобразование Фурье и др. Можно выполнить анализ автокорреляций, частных автокорреляций и кросскорреляций. Предсказанные значения могут быть представлены в числовой и графической форме. Наконец, в системе Statistica реализованы

регрессионные методы анализа временных рядов для переменных с запаздыванием (лагом) или без него, в том числе – регрессия, проходящая через начало координат, нелинейная регрессия и интерактивное «что-если» прогнозирование.

Широко распространенным является убеждение в целесообразности применения комбинированных методов анализа, суть которых сводится к последовательной обработке одного и того же массива исторических данных с помощью нескольких альтернативных методов. При этом наблюдается заметное снижение погрешности прогнозов в краткосрочной перспективе, однако, в долгосрочной перспективе может наблюдаться обратная картина (различные методы дают все более расходящиеся прогнозы).

### **8.3 Каузальные методы прогнозирования**

Одна из наиболее уязвимых сторон статистического анализа временных рядов, опирающегося на регрессию и корреляцию, состоит в том, что полученные результаты никогда не позволяют судить о причинности, но только о совпадении интересующих нас событий и явлений. Эмпирические данные могут лишь продемонстрировать, что независимая и зависимая переменные изменялись в одном направлении, однако они не говорят нам ничего о том, явилась ли первая причиной второй.

Каузальное прогнозирование исходит из того, что поведение зависимой переменной в будущем не связано решающим образом с прошлыми трендами, и не может быть предсказано на их основе; это поведение детерминировано комплексом причинно-следственных взаимосвязей между зависимой переменной и независимыми факторами.

Допустим, мы желаем определить объем будущих расходов на нужды обороноспособности страны. Прибегая к экстраполяции, мы можем выявить среднегодовые темпы роста расходов на оборону за последние годы, и на этой основе рассчитать динамику расходов на следующие 5-10 лет.

Либо, мы можем сконструировать теоретическую модель, обобщающую наиболее значимые факторы обороноспособности, – такие как характер и география внешних угроз, ценности и приоритеты государственной политики, тенденции экономического роста, моральное и физическое устаревание вооружений и техники, повышение квалификации и переподготовка военнослужащих, переход на новую систему комплектования, миротворческие обязательства страны, научно-исследовательские и опытно-

конструкторские разработки, и т.д. – и на этой основе спрогнозировать будущие потребности в финансировании.

Экстраполяция и теоретическое прогнозирование обладают специфическими достоинствами и недостатками. Метод экстраполяции, как правило, прост и доступен, что особенно ценно, когда речь идет о краткосрочной прескриптивной рекомендации. Напротив, каузальное моделирование предполагает углубленное понимание комплекса причинно-следственных взаимосвязей. Такой метод больше подходит для долгосрочных политических исследований, стратегического планирования и прогнозирования.

В общих чертах, при выборе того или иного метода прогнозирования, рекомендуется следовать следующим рекомендациям. К методу экстраполяции следует прибегать, если:

- в прошлом тенденция имела линейный и стабильный характер, то есть в краткосрочной перспективе изменения были незначительными;
- отсутствует углубленное представление о природе причинно-следственных взаимосвязей;
- отсутствует запас времени и ресурсов для проведения углубленного исследования ситуации.

Существует множество областей принятия политических решений, в которых рутинное применение метода экстраполяции оправданно и уместно. Это касается:

- политики в области культуры и образования;
- здравоохранения;
- жилищного и социального строительства;
- и ряда других областей.

Действительно, определяющую роль в перечисленных областях политики играют социально-демографические факторы, традиционно демонстрирующие высокую степень стабильности и линейный характер:

- рождаемость и смертность;
- поло-возрастной состав населения;
- динамика браков и разводов;
- уровень заболеваемости;
- уровень преступности;
- и др.

Соответственно, линейный и стабильный характер приобретают политические решения: расходы на строительство новых детских садов, школ, больниц, объектов культуры и спорта, тюрем, автостоянок и гаражных комплексов, развитие инфраструктуры общественного транспорта, и т.д.

Низкая степень привлекательности данных областей политики с точки зрения лоббизма, связанная, в свою очередь с традиционным остаточным принципом финансирования также способствует предсказуемости и стабильности. Хронический дефицит финансирования, кроме того, ограничивает возможности осуществления углубленных комплексных исследований.

В противоположность этому, политика в области финансово-экономического регулирования, в области безопасности, внешней политики, информационной политики и в некоторых других областях традиционно остается достаточно динамичной и нелинейной, что ограничивает применимость методов экстраполяции.

Статистические прогнозы, построенные на исторических данных, как было показано выше, исключительно зависимы от стабильности наблюдаемых переменных и их взаимосвязей. Данное обстоятельство приобретает решающее значение, когда речь заходит о применимости данных методов в интересах информационного обеспечения процесса выработки и принятия политических решений. Если статистически выведенные взаимосвязи, которыми оперирует статистический прогноз, содержат именно те переменные, которые должны стать объектом управленческого воздействия, тогда они должны быть подвергнуты теоретической модификации, в противном случае прогнозируемые результаты оказываются под большим вопросом, поскольку нарушается основное допущение статистической экстраполяции – допущение преемственности.

Многие регулятивные политические решения, с которыми имеет дело аналитик, предполагают значительные сдвиги в поведенческих моделях отдельных граждан, сообществ, организаций и институтов, делающие все прошлые наблюдения практически irrelevantными. Как замечает в этой связи Джонатан Куми: «Перед лицом таких серьезных изменений, просто смешно загружать компьютеры статистическими расчетами, построенными на исторически наблюдаемых взаимосвязях для прогнозирования на сто лет вперед».

Дж. Куми приводит в качестве примера достаточно типовую для прикладного политического анализа ситуацию: в 1997 году Агентство по защите окружающей среды США заказало анализ предполагаемых налоговых льгот для предприятий, устанавливающих эффективные энергосберегающие установки. Целью анализа было выяснить, какой эффект данное решение окажет на рыночный уровень цен на данный вид оборудования и, как следствие, насколько оно будет способствовать росту спроса на экологически чистые технологии со стороны потребителей.

Путь наименьшего сопротивления в решении этой задачи предполагал обращение к эмпирическим данным, характеризующим реакцию рынков на снижение капитальных издержек более эффективного оборудования (переменная «Прямой ценовой эффект»). Однако дальнейший анализ ситуации показал, что прогноз только на основе данного фактора будет некорректен, поскольку он не принимает в расчет изменения в других значимых параметрах принятия решений. Так, был выявлен фактор «Информационного Эффекта», который заключается в том, что сам факт обнаружения данного политического решения – вне зависимости от реальной ставки налога, – оказывает воздействие на отрасль, привлекая внимание потребителей к данному продукту. Влияние данного фактора удалось показать даже при значении налоговой льготы равной нулю. Наконец, был выявлен третий значимый фактор, связанный с кумулятивным накоплением опыта со стороны производителей субсидируемого оборудования, также оказывающий воздействие на уровень отпускных цен.

В итоге, результаты показали, что на первоначальный «прямой ценовой эффект» приходится всего 10-20% от совокупного эффекта, таким образом, в отсутствии углубленного теоретического осмысления и моделирования ситуации аналитики рисковали упустить из внимания львиную долю потенциального эффекта данного политического решения.

Данный пример убедительно демонстрирует, какой комплексный характер имеют даже сравнительно тривиальные и узко направленные регулятивные решения и их последствия, представляющие собой рутину прикладного политического анализа. Очевидно, что подлинно реформаторские политические инициативы, – затрагивающие интересы миллионов людей, десятков отраслей экономики и возможно, даже иностранных государств, – предполагают экспоненциально растущие аналитические усилия, направленные на моделирование, оценку и прогнозирование их последствий.

Построение каузальной модели в качестве первого шага предполагает спецификацию модели, то есть формулирование причинно-следственных связей между зависимыми и независимыми переменными. Уже на этом этапе, различия между анализом временных рядов и теоретическим моделированием приобретают ясность: для построения модели, в которой единственным объяснительным фактором является временной тренд, нам не нужна теория, объясняющая причины и следствия в изучаемой ситуации.

Теоретическое моделирование, напротив, требует углубленного понимания такого рода взаимосвязей.

Недостатками методов прогнозирования, предполагающих комплексное теоретическое моделирование, – в сравнении с большинством экстраполяционных и экспертных методов, – являются повышенная сложность и ресурсоемкость. Преимущества в прогностической точности таких методов могут быть продемонстрированы главным образом на комплексных, долгосрочных примерах, в то время как для тривиальных и краткосрочных ситуаций возможный выигрыш в точности либо трудно продемонстрировать, либо он не выдерживает теста «цена-качество».

Неудивительно, что в практике прикладного политического анализа применение теоретических моделей прогнозирования находит ограниченное, хотя и весьма значимое применение.

Прогнозирование на основе теоретического моделирования обеспечивает получение опыта, позволяя делать ошибки и исправлять их, не неся при этом материальных и моральных потерь; дает возможность производить проверку предлагаемых модификаций и изменений, изучать организацию и структуру систем в динамике еще до реального воплощения в жизнь; позволяет воспроизводить события прошлого, настоящего, а также вероятного будущего и проверять действие сил в тех процессах, реальное протекание которых осуществить в современных условиях и обстановке трудно или вообще невозможно.

Систематическое обращение к методам теоретического моделирования и прогнозирования получило широкое признание в сфере внешнеполитического и военного планирования, в особенности со вступлением человечества в Век Атома и эпоху Холодной Войны. Резко возросшая цена риска такого рода решений, измеряемая порой не только миллиардами долларов, но и миллионами человеческих жизней, качественным образом повысили степень ответственности лиц, принимающих решения в областях военной и внешней политики. В этой ситуации, обучение на собственных ошибках стало недоступной опцией, и прогнозирование последствий принимаемых решений перешло в область математического моделирования. Именно на разработке прогнозов и сценариев глобального термоядерного конфликта для Пентагона и Белого Дома в 50-е годы XX века сделал себе имя один из наиболее известных и крупных центров политического анализа в США, Rand Corporation.

Вместе с тем, политическая история XX века знает и немало примеров неудачных, амбициозных попыток обращения к прогнозированию на основе комплексных теоретических моделей в целях воздействия на политический процесс и принятие решений.

Наделавший немало шума прогноз Римского Клуба «Пределы роста», опубликованный в 1972 г., утверждал, что «при условии сохранения нынешних трендов роста населения мира, индустриализации, загрязнения окружающей среды, производства продуктов питания и исчерпания невозполнимых природных ресурсов, пределы роста на данной планете будут достигнуты где-то в течении следующих 100 лет. Наиболее вероятным результатом этого будет внезапный и неконтролируемый упадок как человеческого, так и промышленного потенциала». Основной методологический порок данной модели, как показал критический анализ и объективный опыт, состоит в том, что, экстраполируя, формально распространяя на будущее современные им тенденции экономического, научно-технического и демографического роста, авторы не учитывают того обстоятельства, что накопление количественных изменений не может не сопровождаться перерывом в постепенности, скачками, коренными качественными изменениями в знаниях, технологиях, формах производства и моделях потребления, и т.д. Между тем, подобные алармистские прогнозы в значительной степени способствовали глобальным политическим стратегиям, предполагающих искусственное торможение экономического роста; при этом, вопреки формальной логике (но вполне в духе логики большой политики) объектами приложения этих стратегий оказались не главные производители загрязнения и потребители львиной доли планетарных ресурсов (США и индустриально развитые страны Запада), но страны, связывающие с промышленным ростом перспективы выхода из тупика отсталости и хронической нищеты – развивающиеся страны Третьего мира. Так, некорректные результаты прогнозирования транслировались в этически сомнительные и потенциально взрывоопасные политические стратегии.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. В чем заключается прескриптивный анализ?
2. Определите различия понятий прогнозирование и планирование.
3. Какие методы в наибольшей степени используются в политическом прогнозировании?

4. Объясните, почему на практике могут использоваться смешанные методы прогнозирования?
5. Дайте характеристику методу экстраполяции.
6. Определите достоинства и недостатки экстраполяции и каузального моделирования.

## 9 Субъективные (интуитивные) методы прогнозирования и экспертные оценки

### 9.1 Применение в политической практике субъективных методов

Вопрос ограниченности субъективных способностей человеческого разума в анализе, прогнозировании и решении комплексных общественных проблем, остро поставленный в свое время Гербертом Саймоном и Чарльзом Линдбломом, остается актуальным и сегодня. На практике, большинство политических аналитиков, не говоря уже о лицах, принимающих решения, не склонны к мучительным рефлексиям по этому поводу, и предпочитают действовать так, как если бы этих ограничений не существовало вовсе.

В частности, это проявляется в устойчивой популярности и абсолютном преобладании субъективных методов прогнозирования. Более того, как отмечает Дж. Скотт Армстронг, чем более важное значение имеет прогноз, тем выше вероятность обращения к субъективным методам.

В целях систематизации многочисленных субъективных методов, следует начать с выделения двух возможных источника оценок: намерений (intentions) и мнений (opinions). Намерения характеризуются высказываниями людей по поводу собственных планируемых действий либо процессов, которые находятся под их контролем. Мнения, в свою очередь, имеют отношение к явлениям, которые находятся за пределами непосредственного контроля лиц, их высказывающих.

К интенциональным прогнозам обращаются при наличии следующих условий:

- когда прогнозируемое событие представляет большую значимость: (намерения имеют прогностическую ценность в вопросах, затрагивающих значимые интересы респондента. Восприятие значимости в определенной степени является функцией времени: события, которые могут произойти в ближайшем будущем, воспринимаются как более значимые. Эти обстоятельства принято учитывать, например, в прогнозировании поведения избирателей);

- когда респондент имеет план действий и обладает ресурсами и возможностями для его выполнения (степень формализации намерений влияет на ценность результатов прогноза. Так, намерения, выраженные в юридически обязательных документах, представляют достаточно надежное основание для прогноза. Возможности

выполнения плана в значительной степени определяются степенью независимости от окружающей среды. Например, во многих политически значимых вопросах действия респондентов в определенной мере детерминированы противодействиями других сторон);

- когда новая информация не может изменить содержание плана (значимость интенциональных прогнозов снижается, если между моментом составления прогноза и моментом исполнения плана вклиниваются дополнительные непредвиденные события и обстоятельства).

В прикладном политическом анализе, интенциональные прогнозы находят широкое применение в области электоральных технологий, в политическом маркетинге, в моделировании результатов коллективного принятия решений (прогнозы прохождения законопроектов) и т.д.

Одним из слабых мест данных методов является высокая степень зависимости от ошибок выборки и низкого отклика респондентов.

Прогнозы на основе мнений имеют более широкую область приложения в сравнении с интенциональными прогнозами, главным образом в силу того, что первые не ограничены ситуациями, в которых респондент обладает влиянием. Данные по мнениям легкодоступны, ошибки выборки не представляют угрозы (на практике, прогноз может быть выполнен одним «носителем мнения» - экспертом), проблема отклика также не играет роли (если один эксперт отказывается от участия, как правило, его можно заменить другим).

Вместе с тем, есть и специфические проблемы, связанные с прогнозированием на основе экспертного мнения. Ошибка смещения (bias) может проявляться в разных формах в практике экспертных оценок. Одна из типичных форм известна как ошибка оптимизма: оценки, высказываемые экспертами/респондентами, содержат не только мнение о том, что может произойти, но и надежду на то, что должно произойти. Данная форма смещения имеет место даже в тех ситуациях, когда эксперты/респонденты не могут ожидать личной выгоды от того или иного варианта будущего, кроме чувства удовлетворения.

Ошибка привязки (anchoring) выражается в зависимости суждения эксперта от ранее приобретенных убеждений и предрассудков. Прогнозы, полученные путем экспертного опроса, имеют тенденцию быть более консервативными, чем прогнозы на основе статистической экстраполяции. В качестве анекдотического

примера можно привести «прогноз», высказанный президентом компании Digital Equipment Corporation (DEC) на конференции Общества Мирowego Будущего в 1977: «Не существует ни одного резона, который бы побудил индивидуального пользователя иметь компьютер у себя дома». Между тем, именно 1977 год принято считать началом «революции персональных компьютеров».

Смещение может быть вызвано и формой постановки вопроса. В одном из экспериментов испытуемым было предложено быстро и интуитивно угадать результат математического выражения: первой группе была предложена убывающая последовательность цифр ( $8 \times 7 \times 6 \times 5 \times 4 \times 3 \times 2 \times 1$ ), второй группе возрастающая последовательность ( $1 \times 2 \times 3 \times 4 \times 5 \times 6 \times 7 \times 8$ ). Как и предполагали экспериментаторы, средняя оценка по первой последовательности составила 2250, а по второй 512 (правильный ответ 40320).

Ошибка игрока выражается в произвольном игнорировании основополагающих начал теории вероятности. Например, вероятность выпадения «орла» при подбрасывании монеты составляет, как известно,  $1/2=0.5$ ; это не означает, однако, что если в первый раз выпал «орел», в следующий раз должна выпасть «решка» – наблюдаемая вероятность будет приближаться к значениям теоретической (прогнозируемой) по мере роста числа попыток. Для каждой же отдельной попытки вероятностные значения остаются одними и теми же:  $1/2$ . Ошибка игрока имеет место в случае, когда после серии одинаковых результатов мы подсознательно ожидаем более высокую вероятность обратного результата в следующей попытке, как если бы всерьез верили в то, что справедливость торжествует в мире объективных статистических закономерностей.

## **9.2 Экспертные методы и их виды**

Экспертные оценки – это суждения высококвалифицированных специалистов-профессионалов, высказанные в виде содержательной, качественной или количественной оценки объекта, предназначенные для использования при принятии решений.

Экспертизы бывают индивидуальные и коллективные, однотуровые и многотуровые, с обменом информацией между экспертами и без, анонимные и открытые. Многообразие областей применения делает достаточно многообразным и гибким используемый на практике аппарат экспертного оценивания.

Основными областями применения экспертных методов являются следующие:

- определение целей.

При принятии важных решений, последствия реализации которых могут сыграть значительную роль, необходимо четко представлять цели, к достижению которых стремится лицо, принимающее решение. Для сложных ситуаций разработаны и используются методы формирования деревьев цели, позволяющие определить иерархическую структуру системы целей, и деревьев критериев, позволяющих оценить степень достижения целей;

- генерирование альтернативных вариантов.

Процедуры генерирования альтернативных вариантов могут предусматривать как специальную организацию и проведение экспертиз с использованием методов типа мозговой атаки, и т.д., так и создание автоматизированных систем генерирования альтернативных вариантов в сложных, но достаточно структурируемых случаях.

- прогнозирование и построение сценариев.

Во многих сложных ситуациях далеко не всегда мы обладаем достаточно достоверной статистической информацией, необходимой для применения традиционных способов прогнозирования. Одной из основных задач при разработке сценария является определение факторов, характеризующих ситуацию и тенденции ее развития, а также определение альтернативных вариантов динамики их изменения. Наиболее распространенным методом экспертного оценивания при формировании альтернативных вариантов сценариев является метод мозговой атаки в сочетании со специальными методами использования аналитической информации.

Следует ясно понимать различия в трех ролевых позициях: лица, принимающего решение, политического аналитика, и эксперта. Мы обоснованно не можем ожидать от лица, принимающего политические решения профессионального знания всех проблемы, с которыми ему приходится иметь дело в силу занимаемой должности, общественного положения и т.д. Да и временной ресурс, отпущенный на решение важных вопросов, нередко оказывается достаточно ограниченным. Решения по каждому серьезному вопросу должны готовиться профессионалами.

Однако и политические аналитики, которые по штату должны готовить такие решения, также не могут быть специалистами во всех или хотя бы в большинстве возникающих проблем. Их основная задача – организовать экспертизу, привлечь экспертов – высококвалифицированных специалистов в области принимаемого решения – и обеспечить профессиональный уровень ее проведения, максимальную достоверность результатов экспертизы.

Для того чтобы получаемая экспертная информация была качественной, необходимо выполнение следующих условий:

- наличие экспертной комиссии, состоящей из специалистов, профессионально знакомых с объектом экспертизы, и имеющих опыт работы эксперта;

- наличие аналитической группы, профессионально владеющей технологией организации и проведения экспертиз, методами получения и анализа экспертной информации;

- получение достоверной экспертной информации;

- корректная обработка и анализ экспертной информации.

Отсутствие любого из перечисленных условий ставит под сомнение эффективность и корректность проводимой экспертизы.

## **9.2 Методы организации и проведения экспертиз**

Большое значение при экспертном оценивании придается методам организации и проведения экспертиз.

Метод комиссий состоит в открытой дискуссии по обсуждаемой проблеме для выработки единого мнения экспертов. Коллективное мнение определяется в результате открытого или тайного голосования. В некоторых случаях к голосованию не прибегают, выявляя результирующее мнение в процессе дискуссии. Преимущества метода комиссий: возможен рост информированности экспертов, поскольку при обсуждении эксперты приводят обоснование своих оценок, и обратная связь – под воздействием полученной информации эксперт может изменить первоначальную точку зрения.

Однако метод комиссий обладает и недостатками. К их числу, прежде всего, относится отсутствие анонимности. Оно может приводить к достаточно сильным проявлениям конформизма со стороны экспертов, присоединяющих свои мнения к мнению более компетентных и авторитетных экспертов даже при наличии противоположной собственной точки зрения. Дискуссия часто сводится к полемике наиболее авторитетных экспертов. Существенным фактором становится и различная активность экспертов, не всегда коррелированная с их компетентностью. Кроме того, публичность высказываний может приводить к нежеланию некоторых экспертов отказаться от ранее высказанного мнения, даже если оно в процессе дискуссии претерпело изменения.

Экспертиза по методу суда использует аналогии с судебным процессом. Часть экспертов объявляется сторонниками рассматриваемой альтернативы и выступает в качестве защиты,

приводя доводы в пользу рассматриваемой альтернативы. Часть экспертов объявляется ее противниками и пытается выявить отрицательные стороны. Часть экспертов регулирует ход экспертизы и выносит окончательное решение. В процессе экспертизы по методу суда «функции» экспертов могут меняться. Метод суда обладает теми же преимуществами и недостатками, что и метод комиссий.

Метод Делфи, разработанный Хелмером и Делки, является одним из основных методов проведения экспертиз. В настоящее время он представляет собой, по существу, группу методов, объединенных общими требованиями к организации экспертных процедур и форме получения экспертных оценок.

В методе Делфи предусматривается создание условий, обеспечивающих наиболее продуктивную работу экспертной комиссии. Это достигается анонимностью процедуры, с одной стороны, и возможностью пополнить информацию о предмете экспертизы, с другой стороны. Сочетание этих двух факторов во многом определяет метод Делфи. Еще одно важное свойство - обратная связь, позволяющая экспертам корректировать свои суждения с учетом промежуточных усредненных оценок и пояснений экспертов, высказавших «крайние» точки зрения. Для реализации обратной связи необходима многотуровая процедура. Экспертизы по методу Делфи проводятся, чаще всего, в 4 тура.

На первом туре экспертам сообщается цель экспертизы и формулируются вопросы, ответы на которые составляют основное содержание экспертизы. Вопросы предъявляются каждому эксперту персонально в виде анкеты, иногда сопровождаемой пояснительной запиской. Если предъявляемые экспертам вопросы достаточно сложны, целесообразна предварительная разработка приближенной модели исследуемой системы, чтобы правильно ориентировать эксперта, конкретизировать цели и предмет экспертной процедуры, показать характер возможных ответов.

Успеху экспертизы способствует предоставление эксперту дополнительной информации о предмете экспертизы. Информация, полученная от эксперта, поступает в распоряжение аналитической группы, обеспечивающей организацию, проведение, обработку промежуточных и окончательных результатов экспертизы. Аналитическая группа определяет экспертов, высказавших «крайние» точки зрения, давших самую высокую и самую низкую оценку альтернативе, усредненное мнение экспертов – медиану, верхнюю и нижнюю квартили, т.е. значения оцениваемой альтернативы, выше и ниже которых расположены 25% численных значений оценок.

Расстояние между квартилями характеризует разброс экспертных оценок, и тем самым характеризует согласованность точек зрения экспертов.

На втором туре делфийской процедуры экспертам предъявляются усредненная оценка экспертной комиссии и обоснования экспертов, высказавших «крайние» точки зрения. Обоснования предъявляются анонимно, без указания давших их экспертов. После получения дополнительной информации эксперты, как правило, корректируют свои оценки. Скорректированная информация вновь поступает в аналитическую группу. Третий и четвертый туры не отличаются от второго. Характерной особенностью метода Делфи является уменьшающийся от тура к туру разброс оценок экспертов, их возрастающая согласованность. Однако иногда наблюдается поляризация различных точек зрения, что может объясняться наличием среди экспертов представителей различных научных школ, специалистов различных профилей.

Полезность делфийских процедур в этом случае состоит в выяснении точек зрения групп экспертов. Наличие поляризованных точек зрения экспертов может стать и следствием неодинаковой интерпретации исходной информации, недостаточной четко сформулированных вопросов, неоднозначно понимаемых целей экспертизы.

В некоторых случаях согласованная точка зрения экспертов может быть получена уже после второго или третьего туров. Тогда необходимость проведения последующих туров отпадает. При некоторых исследованиях потребовалось проведение не менее пяти туров. В настоящее время не существует окончательного мнения о необходимом числе туров делфийской процедуры. Оно во многом определяется спецификой экспертизы и ее целями. Однако на практике ограничиваются. Как правило, четырехтуровыми экспертизами.

Таким образом, анонимность суждений, обоснование точек зрения экспертов, давших крайние оценки, обратная связь, реализуемая с помощью многотуровой процедуры – основные особенности метода Делфи.

Метод сценариев.

Разрабатываемые специалистами сценарии развития анализируемой ситуации являются одним из мощных инструментов при принятии управленческих решений. Они позволяют с тем или иным уровнем достоверности определить возможные тенденции развития, взаимосвязи между действующими факторами,

сформировать картину возможных состояний, к которым может прийти ситуация под влиянием тех или иных воздействий.

Профессионально разработанные сценарии позволяют более полно и отчетливо определить перспективы развития ситуации, как при наличии различных управляющих воздействий, так и при их отсутствии.

С другой стороны, сценарии ожидаемого развития ситуации позволяют своевременно осознать опасности, которыми чреватые неудачные управленческие воздействия или неблагоприятное развитие событий.

Сопоставление и оценка возможных сценариев развития ситуации, как под действием различных управляющих воздействий, так и под воздействием фоновых, не зависящих от действий ЛПР. факторов способствует принятию, подчас единственно верных, решений.

Считается, что первым сценарии для прогнозирования развития сложных систем использовал Герман Кан. Первые сценарии носили преимущественно описательный характер. Впоследствии метод сценариев был в значительной степени развит за счет использования более точных качественно-количественных моделей.

Метод сценариев предполагает создание технологий разработки сценариев, обеспечивающих более высокую вероятность выработки эффективного решения в тех ситуациях, когда это возможно, и более высокую вероятность сведения ожидаемых потерь к минимуму в тех ситуациях, когда потери неизбежны.

В настоящее время известны различные реализации метода сценариев такие, как метод получения согласованного мнения, повторяющаяся процедура независимых сценариев, матрицы взаимодействия и др.

Метод получения согласованного мнения является, по существу, одной из реализации метода Делфи, ориентированной на получение согласованного мнения различных групп экспертов относительно крупных событий в той или иной области в заданный период будущего. К недостаткам этого метода можно отнести недостаточное внимание, уделяемое взаимозависимости и взаимодействию различных факторов, динамике развития ситуации.

Метод повторяющегося объединения независимых сценариев состоит в составлении сценариев по каждому из аспектов, оказывающих существенное влияние на развитие ситуации, и повторяющемся итеративном процессе согласования сценариев развития различных аспектов ситуации. Достоинством этого метода

является более углубленный анализ взаимодействия различных аспектов развития ситуации. К недостаткам можно отнести недостаточную разработанность и методическую обеспеченность процедур согласования сценариев.

Метод матриц взаимовлияний, разработанный Гордоном и Хелмером, предполагает определение на основании экспертных оценок потенциального взаимовлияния событий рассматриваемой совокупности. Оценки, связывающие все возможные комбинации событий по их силе, распределению во времени и т.д., позволяют уточнить первоначальные оценки вероятностей событий и их комбинаций. К недостаткам метода можно отнести трудоемкость получения большого количества оценок и корректной их обработки.

В данной главе мы рассмотрели основные виды и методы прогнозирования, используемые в современной политической аналитике. Теперь появляется основа для перехода от предвидения будущего состояния политического процесса к следующей фазе работы аналитика-прикладника, а именно, – к планированию и проектированию возможного поведения политика в вероятных в будущем ситуациях.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. С чем была связана необходимость разработки инновационных методов экспертных оценок в послевоенный период? Каковы недостатки традиционного совещания как метода формулирования коллективных решений?

2. Назовите основные принципы метода Делфи. Каким образом его использование позволяет преодолеть недостатки традиционного совещания?

3. Что такое «принцип управляемой обратной связи» и как он практически реализуется в алгоритме Делфи?

4. Дайте характеристику статистической обработки экспертных оценок в методе Делфи.

5. Назовите принципиальные особенности метода мозгового штурма. Для решения каких задач он наиболее эффективен?

6. Охарактеризуйте функции модератора во время сеанса генерации идей.

7. В чем особенности аналитической обработки экспертных оценок в брейнсторминге?

## **10 Оценка реализации политических программ: основные виды, категории и методы**

### **10.1 Сущность оценки. Критерии эффективности программ**

Оценка реализации государственной политики – совокупность способов изучения и измерения фактических результатов завершённой или находящейся на стадии завершения политики/программы, применяемая в целях ее совершенствования. Оценка есть сбор и анализ информации о конечных или промежуточных результатах, определение изменений и современного состояния, оценка выгод и затрат. Оценка, в отличие от мониторинга, проводится по мере необходимости, носит разовый характер. Проведение оценочных процедур необходимо на всех этапах политического цикла. Смысл оценки состоит в возможности усовершенствовать политику и определить ее результаты.

Оценка государственной политики складывается из таких элементов, как оценка процесса реализации, оценка последствий, оценка результатов, оценка экономической эффективности, оценка уровня удовлетворенности граждан, оценка инструментов, методов реализации политики. Промежуточные и обобщающие оценки различают по форме; мета-оценка объединяет результаты нескольких исследований. Оценка политики требует рассмотрения пяти элементов последней: затрачиваемых ресурсов; проводимых мероприятий; полученных продуктов или услуг; результатов выполнения; последствий и эффектов. Оценочные исследования делят на две группы: научные исследования – требуют значительных затрат времени, денег и квалифицированных специалистов (социологические опросы, наблюдение, экспертные оценки, моделирование, проведение экспериментов и т. д.); традиционные формы – близки политическому и административному контролю за ходом принятия решений (парламентские слушания; отчеты руководителей; государственный аудит; разработка бюджета и др.).

После проведения оценки и представления ее результатов для руководителя возможно принятие следующих решений: продолжение политики/программы; успешное завершение; модификация политики/программы; прекращение при ее неудаче.

Один из критериев эффективности выполнения политики – координация действий всех участников и организаторов процесса ее реализации. Выделяют следующие группы участников исполнения политики:

- 1) индивиды;

- 2) общественные и политические организации, группы;
- 3) государственные институты и структуры;
- 4) политическая и финансовая элита.

Координация политики – применяемые для достижения поставленных целей механизмы и методы согласования действий организационных структур и индивидов, участвующих в политическом цикле. Координация также осуществляется на всех этапах политического цикла. Различают политическую (согласование политических интересов) и административную (решение конкретных вопросов) координацию; вертикальную координацию (между организациями, находящимися в подчинении) и горизонтальную координацию (между организациями, независимыми друг от друга в правовом поле). Горизонтальная координация осуществляется посредством работы межведомственных комитетов (советов); ведущих организаций; принятия официальных договоров о взаимодействии. Вертикальная координация, соответственно, – через механизмы разделения труда, организационную иерархию.

К факторам эффективности политики можно отнести: во-первых, организационно-функциональные отношения внутри системы государственного управления: слабая реакция государственной политики, как правило, проявляется там, где отсутствует четкое разделение властных полномочий между различными государственными органами и организациями; во-вторых, качество разработанной политики, государственной программы или решения; в-третьих, точность заданий и их интерпретация исполнителями.

Существуют два подхода к рассмотрению эффективности активных программ на рынке труда. Первый подход заключается в измерении экономического и/или социального эффекта от рассматриваемой программы на микро-уровне для конкретного индивида. Второй подход подразумевает, что результаты программы оцениваются на макро-уровне для общества в целом. Два подхода могут дополнять друг друга для достижения наибольшей точности и полноты оценки эффективности программ.

Для расчета индивидуального эффекта необходимо создание сравнительной ситуации, которая бы достаточно точно описывала то, что случилось бы в случае отсутствия программы. Для того чтобы определить эффект от программы, необходимо знать, что произошло бы с её участниками в случае, если бы они в ней не участвовали. Программа признается эффективной, если ее результатом стало улучшение состояния индивидов (повышение их статуса занятости, размера заработков и т.п.) по сравнению с тем, каким оно могло бы

быть, если они не участвовали бы в программе. Создание сравнительной ситуации возможно двумя, так называемыми научными методами: с использованием экспериментальных и квазиэкспериментальных структур оценки.

Под структурой оценки подразумевается логическая модель, в соответствии с которой собирается информация о результатах реализации программы. Вышеназванные методы базируются на сравнении двух групп, экспериментальной и контрольной, одна из которых подвергалась воздействию определенной политической меры, участвовала в определенной программе, другая – нет. Различия между группами относятся на счет действия меры политики. Существуют также и так называемые ненаучные методы, среди которых можно выделить в частности интервью с участниками оцениваемых программ. Данные методы значительно менее надежны и могут использоваться, скорее в дополнение к научным методам, с целью получения некоторой дополнительной информации о результатах использования различных мер политики на рынке труда.

### **10.2 Экспериментальные и квазиэкспериментальные методы**

Экспериментальные и квазиэкспериментальные методы с использованием точного эконометрического инструментария, как правило, способны обеспечить наиболее надежные результаты в отношении установления причинно-следственной связи между программой и результатами. Точность, надежность и хорошая разработанность эконометрического инструментария оценки обуславливают широкое использование данных методов в научных исследованиях.

Экспериментальные структуры оценки формируются на основе эксперимента по анализу воздействия программы на две сравнительные группы целевой аудитории программы, одна из которых подвергается воздействию программы (экспериментальная группа), а другая – нет (контрольная группа). В случае экспериментальных структур оценки отбор в экспериментальную и контрольную группы обеспечивается методом случайной выборки. Использование случайной выборки подразумевает, что каждый член группы потенциальных участников программы мог с одинаковой вероятностью попасть либо в экспериментальную, либо в контрольную группу. Подобный подход предполагает, что обеспечивается эквивалентность сравниваемых групп.

Измерение различных показателей, характеризующих состояние участников сравниваемых групп (как правило, исследователей

интересуют параметры занятости или заработков), производятся как до, так и после проведения программы. Изменение показателей в контрольной группе демонстрирует существующий временной тренд, складывающийся в результате действия различных факторов, не связанных с программой. Изменение показателей в экспериментальной группе является результатом как действия программы, так и существования временного тренда. Вычитание из изменения показателей в экспериментальной группе изменений в контрольной группе позволяет получить чистый результат участия в программе.

Использование методов случайной выборки при формировании экспериментальной и контрольной групп в теории должно обеспечивать равенство значений показателей, характеризующих состояние экспериментальной и контрольной групп в начальный период времени. Однако на практике значения показателей могут быть различными, в силу действия разнообразных факторов. Измерение обоих показателей до начала реализации программы позволяет лучше оценить чистый результат программы, поскольку можно произвести поправку на фактическую разницу исходных показателей, если она возникает, несмотря на случайную выборку.

Выбор показателя, характеризующего результат эксперимента (оцениваемой программы), заслуживает отдельного рассмотрения. В исследованиях эффективности политики на рынке труда на микроуровне встречаются два основных варианта: в качестве переменной результата выбирается либо некий параметр занятости, либо параметр заработка. Как правило, в работах американских авторов акцент делается на влиянии оцениваемой программы на заработки индивидов. Например, анализируется изменение заработной платы работника в связи с прохождением профессионального обучения или вероятность трудоустройства безработного на рабочее место с более высокой заработной платой после участия в программах служб занятости. В то же время европейских исследователей чаще чем их американских коллег интересуют различные параметры занятости: вероятность трудоустройства безработного или, как в работе А. Фалка, Р. Лаливе и Д. Цвеймюллера, вероятность быть приглашенным на собеседование работодателем, время поиска работы после прохождения программы и т.п.

Применение методов случайной выборки должно обеспечивать отсутствие «классической» смещенности выборки (selection bias). Однако с экспериментальными структурами оценки связана специфическая проблема – смещенность случайной выборки

(randomization bias) и эффект Хоторна. Эффект Хоторна заключается в том, что индивиды, как в экспериментальной, так и в контрольной группах, в силу причин, прежде всего, психологического характера, изменяют свое поведение, зная о том, что являются участниками некоторого эксперимента. Возникающая смещенность называется смещенностью случайной выборки. Она может быть довольно значительной, что создает угрозу обоснованности причинно-следственной связи между программой и достигнутым результатом.

Для того чтобы избежать возможного искажения результатов в процессе эксперимента можно использовать структуру формирования контрольных групп методом случайной выборки только после реализации программы. В данном случае измерение показателей, характеризующих состояние экспериментальной и контрольной групп до начала реализации программы не производится. Однако недостатком подобной структуры оценки является невозможность учета исходных различий между сравниваемыми группами, если таковые существуют.

Характеризуя проблему более широко, можно говорить о существовании угрозы внутренней обоснованности применительно к экспериментальным структурам оценки. Внутренняя обоснованность показывает, насколько наблюдаемые изменения зависимой переменной вызваны воздействием независимых переменных, учтенных в исследовании. Наблюдаемые изменения зависимой переменной могут быть вызваны также влиянием ряда внешних переменных, не рассматриваемых в ходе исследования в качестве независимых. Если наблюдаемые эффекты находятся под воздействием внешних переменных, очень сложно прийти к достоверным предположениям по поводу причины взаимоотношений между независимыми и зависимыми переменными. Без внутренней обоснованности экспериментальные результаты могут быть ошибочными. Контроль внешних переменных является необходимым условием для установления внутренней обоснованности.

В случае экспериментальных структур оценки основная угроза внутренней обоснованности заключается, во-первых, в уже упомянутой выше смещенности случайной выборки. Помимо этого существует опасность дифференцированной утечки – несопоставимого выхода индивидов из контрольной и экспериментальной групп, что может отрицательно сказаться на репрезентативности, обеспеченной в начале эксперимента применением метода случайной выборки. Иногда измерительный инструментариум модифицируется по ходу эксперимента, что также

может исказить результаты оценки. Кроме того, если программа реализуется в течение длительного промежутка времени, накапливается совокупный эффект, обуславливающий различие между теми, кто принимал в ней участие (потенциальные члены экспериментальной группы) и теми, кто не принимал (потенциальные члены контрольной группы).

При использовании экспериментальных структур оценки есть и угроза внешней обоснованности. Под внешней обоснованностью понимается возможность обобщать обнаруженные в эксперименте причинно-следственные связи и делать выводы об эффективности программы применительно к многочисленным группам населения, а не только к узко экспериментальной группе. Для обеспечения внешней обоснованности совокупность индивидов, из которой формируются экспериментальная и контрольная группы, должна сама по себе формироваться методом случайной выборки из всех потенциальных участников программы. В противном случае результаты оценки не будут репрезентативны.

Важнейшим недостатком экспериментальных структур оценки можно считать сложность их использования на практике. Часто объективно невозможно использовать метод случайной выборки для формирования экспериментальной и контрольной групп. Возможны ситуации, когда не давать людям возможность участвовать в программе (в экспериментальной группе) просто незачитно. В любом случае, проведение экспериментов чрезвычайно трудоемко и сопряжено со значительными, часто запретительно-высокими, издержками. Как следствие экспериментальные структуры оценки довольно редко используются на практике, хотя именно они способны обеспечить наиболее надежные результаты в отношении установления причинно-следственной связи между программой и результатами.

Квазиэкспериментальные структуры оценки используются, если невозможно обеспечить формирование эквивалентных экспериментальных и контрольных групп методами случайной выборки. В подобной ситуации возможным подходом является использование доступной информации для проведения оценки квазиэкспериментальными методами. Данные методы подразумевают, что формирование контрольной группы, максимально близкой к экспериментальной, производится с помощью особых методов, отличных от метода случайной выборки. Выводы о наличии причинно-следственной связи между программой и достигнутыми результатами делаются на основании сравнения контрольной и экспериментальной групп, что роднит квазиэкспериментальные

структуры оценки с классическими экспериментальными структурами. В качестве контрольной группы может выступать как обособленная, специально сформированная группа, так и сама экспериментальная группа на момент до реализации программы.

Квазиэкспериментальные структуры оценки обычно легко использовать на практике. Во многих ситуациях они являются оптимальными для оценки эффективности программ. Квазиэкспериментальные структуры оценки обычно оказываются сопряжены с меньшими издержками, чем полномасштабные эксперименты. В то же время использование квазиэкспериментальных структур оценки связано с рядом специфических проблем. Необходимо уделять особое внимание нейтрализации возможных угроз обоснованности полученных в ходе оценки результатов, поскольку возникает проблема смещенности выборки и влияния на конечный результат ненаблюдаемых переменных. В этой связи применение квазиэкспериментальных структур оценки предполагает использование достаточно сложных, нетрадиционных эконометрических процедур, которые получили распространение в экономических исследованиях лишь в конце 1990-х гг.

В литературе встречаются различные варианты выделения типов квазиэкспериментальных структур оценки. Стоит остановиться подробно на трех их типах, наиболее часто упоминаемых и распространенных при проведении практических оценок эффективности. Это:

1) одногрупповые предпрограммные /постпрограммные структуры оценки (before-after estimator);

2) предпрограммные /постпрограммные структуры оценки с неэквивалентными контрольными группами (difference-in-differences estimator);

3) постпрограммные кросс-секторальные структуры оценки (cross-section estimator).

Одногрупповые предпрограммные /постпрограммные структуры оценки достаточно просты и часто применяются на практике. При подобном подходе сравниваются показатели состояния одних и тех же индивидов до и после реализации программы. Экспериментальная группа, по сути, совпадает с контрольной. Одногрупповые предпрограммные /постпрограммные структуры оценки не обязательно требуют наличия лонгитюдных панельных данных для осуществления оценки. Могут использоваться и данные повторных раундов кросс-секторальных обследований. Не обязательно опрашивать одних и тех же индивидов до и после реализации

программы. Необходимо только соблюдать условие принадлежности индивидов к одной заранее определенной совокупности. Однако в отсутствие реальной контрольной группы, исследователь не может быть уверен, что изменения, произошедшие с экспериментальной группой, были вызваны именно воздействием оцениваемой программы, а не рядом неучтенных ненаблюдаемых факторов, например, изменениями макроэкономической ситуации в стране или сменой фаз жизненного цикла когорты, составляющей экспериментальную группу. Неизвестно, что произошло бы в ситуации без реализации программы.

Наиболее часто используемый подход к разрешению возникающей проблемы заключается в формировании так называемых исторических структур оценки. В принципе к исторической структуре можно адаптировать и другие типы структур оценки, в первую очередь, предпрограммные /постпрограммные структуры оценки с неэквивалентными контрольными группами. Однако именно в случае одnogрупповых структур оценки подобный подход наиболее целесообразен. Исторические структуры оценки предусматривают проведение серии измерений показателей, характеризующих состояние экспериментальной группы, до реализации программы.

Пример использования одnogрупповой предпрограммной /постпрограммной структуры оценки можно найти в работе А. Фалка, Р. Лаливе и Д. Цвеймюллера. Авторы оценивают эффективность программ дистанционного профессионального обучения безработных (на базе компьютерных курсов) в Швейцарии. Сравняются вероятности приглашения безработных из рассматриваемой экспериментальной группы на собеседования работодателями до и после прохождения обучения.

Другой подход сводится к переходу от использования одnogрупповых предпрограммных /постпрограммных структур оценки к предпрограммным /постпрограммным структурам оценки с неэквивалентными контрольными группами.

Предпрограммные /постпрограммные структуры оценки с неэквивалентными контрольными группами на практике используются чаще одnogрупповых структур. В целом данный метод напоминает классическую экспериментальную структуру оценки. Мы говорим о квазиэкспериментальных структурах оценки, поскольку в данном случае нет возможности использовать методы случайной выборки для формирования экспериментальной и контрольной групп, однако в остальном этот метод близок к классическим экспериментальным структурам оценки. Формируется

экспериментальная группа и близкая к ней по характеристикам контрольная группа. Используются показатели состояния экспериментальной и контрольной групп до и после программы. При этом предполагается, что в отсутствие программы состояние индивидов в контрольной и экспериментальной группах значимо не различалось бы. Как и в классических экспериментальных структурах оценки из изменения показателей в экспериментальной группе вычитается изменение показателей в контрольной группе, что позволяет элиминировать возможные временные тренды. Именно поэтому в англоязычной литературе метод получил название *difference-in-differences estimator* (дословно: разность разностей).

Важной особенностью предпрограммных/постпрограммных структур оценки с неэквивалентными контрольными группами заключается в том, что данные для исследования, как и в случае одnogрупповых предпрограммных /постпрограммных структур оценки, могут быть как лонгитюдными панельными, так и состоящими из данных повторных раундов кросс-секторальных обследований, проведенных до и после реализации программы.

На основе схемы предпрограммных /постпрограммных структур оценки с неэквивалентными контрольными группами также возможно формирование исторических структур оценки.

Исторические структуры оценки, в которых измерение показателей производится в течение длительного периода времени, могут нейтрализовать угрозы внутренней обоснованности полученных выводов, поскольку в них учитывается фактор динамики состояния экспериментальной и контрольной групп, на которую накладывается действие программы. Исторические структуры оценки можно использовать для анализа результатов программы, наступающих только с течением времени после ее реализации. Можно проанализировать, как изменяются результаты программ по прошествии определенного периода времени, сказываются ли они сразу после реализации программы, или существует определенный временной лаг между реализацией программы и достижением результатов. Существенным недостатком исторических структур оценки может оказаться невозможность получения необходимых данных. На практике, как правило, оценки проводятся в течение более короткого времени, чем это необходимо для сбора данных для исторических структур оценки.

Предпрограммные /постпрограммные структуры оценки с неэквивалентными контрольными группами в научных исследованиях используются довольно часто. Например, в работе Р. Бланделла,

М. Косты, Д. Мегира и Д. Ван Рейнена оценивается эффективность программы для молодежи 19-24 лет «Новый курс», реализуемой на британском рынке труда. Программа имеет несколько этапов и включает комбинацию различных мер: интенсивное содействие в поиске работы, информирование, помощь в приобретении навыков поиска работы, различные тренинги, субсидии занятости, обучение, профессиональную подготовку и общественные работы. Оценка проводится на базе двух источников административных данных. Первый – это данные об участниках программы NDED (New Deal Evaluation Dataset), которые привлекаются для формирования экспериментальной группы. Второй – используемые для создания контрольной группы данные о безработных, получающих пособие из национальной базы JUVOS. В качестве контрольной группы выступает безработная молодежь 25-30 лет (предполагается, что по всем характеристикам эта группа максимально близка к возрастной группе 19-24 лет). Сравниваются вероятности трудоустройства в двух группах до и после реализации программы.

Постпрограммные кросс-секторальные структуры оценки предусматривают измерение показателей, характеризующих состояние экспериментальной и контрольной групп, только после реализации программы. Сравниваются показатели для экспериментальной и контрольной групп в момент времени после проведения программы. Предполагается, что в среднем показатели, характеризующие состояние экспериментальной и контрольной групп, были равны до реализации программы. На самом деле, поскольку измерения проводятся уже после реализации программы, невозможно сказать, были ли экспериментальная и контрольная группы действительно эквивалентны в начальный период времени. Разница показателей может быть обусловлена как действием программы, так и исходными различиями групп. В последнем случае срабатывает так называемый эффект подбора участников программы. Угроза обоснованности результатов в случае постпрограммных кросс-секторальных структур оценки сохраняется.

В исследовательской литературе упоминается особый тип постпрограммных кросс-секторальных структур оценки – структуры с различной степенью участия в программе. Данный тип структуры оценки используется, если различные группы в разной степени вовлечены в оцениваемую программу. Например, это может быть оценка федеральных программ, имеющих региональные особенности реализации. При подобном подходе сопоставляются различные

уровни реализации программы с полученными результатами в различных группах.

Постпрограммные структуры оценки очень часто используются на практике в силу того, что получить необходимые кросс-секторальные данные сравнительно легко. Часто оценки проводятся на базе данных масштабных национальных исследований, находящихся в открытом доступе. Исследование с применением постпрограммных структур оценки можно найти, например, в работе М. Фролиха и М. Лечнера. Авторы проводят оценку эффективности активных программ, реализуемых на швейцарском рынке труда. Используются административные данные об индивидах, безработных в течение длительного периода времени. Экспериментальные и контрольные группы для различных программ формируются на разных локальных рынках труда (в разных кантонах), где те или иные программы либо реализуются, либо нет. Сравниваются вероятности найти работу, найти хорошую (с высоким заработком и продолжительностью трудоустройства более 3 месяцев) работу и размер заработков после программы.

В силу объективной сложности формирования контрольной и экспериментальной групп методом случайной выборки исследователи сталкиваются с необходимостью использования квазиэкспериментальных методов. Эти методы сопряжены с проблемой смещенности выборки (*selection bias*), в свою очередь, возникающей как следствие отсутствия случайности в процессе формирования экспериментальной и контрольной групп. Объясняемые переменные, характеризующие результаты оцениваемой программы подвергаются воздействию неучтенных наблюдаемых (например, пол, возраст, уровень образования и т.д.) или ненаблюдаемых переменных (например, индивидуальные способности, уровень трудовой мотивации). Индивиды, обладающие определенными характеристиками, с большей вероятностью попадают в экспериментальную группу, и затем эти характеристики оказывают также влияние на результат прохождения программы. Типичным примером может быть эффект «снятия сливок» (*creamng*), когда в экспериментальной группе оказываются более способные и активные индивиды, что не может не исказить результаты оценки программы в сторону завышения, поскольку в поиске работы данные индивиды также более активны и имеют больше шансов удачно трудоустроиться. Или, напротив, в ряде программ могут участвовать индивиды, не заинтересованные в активном поиске работы, что в отсутствие должного учета может занижить результаты программы.

Можно выделить два рода смещенности выборки. Смещенность первого рода – «классическая» – является следствием влияния на вероятность участия индивида в программе и на результаты прохождения программы ненаблюдаемых характеристик. В данном случае формально эквивалентные экспериментальная и контрольная группы, даже при полном совпадении наблюдаемых характеристик, фактически различаются, что искажает результаты оценки. Смещенность второго рода связана с тем, что у индивидов в двух группах не совпадают наблюдаемые характеристики. Может иметь место неодинаковое распределение характеристик внутри групп или «не пересечение» некоторых из характеристик. Борьба со смещенностью второго рода, как правило, ведется на этапе формирования экспериментальной и контрольной группы, тогда как в случае смещенности первого рода необходима коррекция результатов оценки с использованием специальных эконометрических процедур.

Таким образом, проблема смещенности выборки ставит перед исследователем две взаимосвязанные задачи. Во-первых, необходимо адекватно сформировать экспериментальную и контрольную группы. Во-вторых, важен выбор адекватных эконометрических процедур оценки для конкретного типа структуры оценки и особенностей используемых данных. Выбор типа структуры оценки напрямую обуславливает выбор эконометрических процедур. Многие процедуры, применимые к классическим экспериментальным структурам оценки не годны для квазиэкспериментальных структур. Как только выбран тип структуры оценки и сформированы экспериментальная и контрольная группы, выбор эконометрических процедур ограничивается. Можно привести ряд примеров, более детально описывающих суть проблемы.

Часто при формировании экспериментальной и контрольной групп исследователи сталкиваются с тем, что сформировать контрольную группу и собрать данные об индивидах из этой группы значительно сложнее, чем выполнить аналогичные действия в отношении экспериментальной группы. Предполагается, что программа несет положительный эффект для индивидов, и иногда не давать им участвовать в программе просто неэтично. В любом случае, у исследователей могут возникнуть значительные издержки формирования контрольной группы. Результатом становится тенденция к тому, что потенциальная экспериментальная группа оказывается более многочисленной, чем потенциальная контрольная группа. В подобной ситуации для того, чтобы иметь возможность

использовать общепринятые эконометрические методы, необходимо произвести взвешивание показателей с учетом размеров групп.

Второй пример связан с существованием так называемой смещенности загрязнения (*contamination bias*). Контрольная группа может включать в себя индивидов, которые в реальности участвовали в программе, но информация об этом не была зафиксирована. И снова эконометрические процедуры, годные для экспериментальных структур оценки, оказываются неприменимы.

Подходы к разрешению проблемы смещенности выборки могут быть различными. Выделяются три основные группы методов формирования экспериментальной и контрольной групп и последующего проведения эконометрических оценок с учетом возможной смещенности данных. Первая группа включает кросс-секторальные методы с использованием сравнения по подобию. Сравнение по подобию (*matching*) было впервые предложено Г. Т. Фечнером в 1960 г. Метод предполагает, что контрольная группа формируется таким образом, чтобы максимально возможно совпадали наблюдаемые характеристики индивидов в контрольной и экспериментальной группах (пол, возраст, уровень образования, заработка или статус занятости до начала реализации программы и т.д.). Каждому индивиду или определенной подгруппе внутри экспериментальной группы должен в результате соответствовать индивид или подгруппа внутри контрольной группы. Так формируются «пары» (*matched pairs*).

Метод не учитывает возможное действие ненаблюдаемых характеристик: предполагается, что при одинаковых наблюдаемых характеристиках индивидов, ненаблюдаемые тоже примерно эквивалентны. Основная предпосылка, на которой базируется данный метод, заключается в том, что при условии равенства ключевых наблюдаемых характеристик в экспериментальной и контрольной группах, все различия между двумя группами после реализации программы можно отнести на счет эффекта от ее прохождения экспериментальной группой. И индивиды в обеих группах обладают одинаковой склонностью к прохождению программы. Участники программы отбираются случайным образом, и невозможна ситуация, когда в экспериментальную группу с большей вероятностью попадают индивиды, обладающие определенными характеристиками, которые потом могут повлиять на результат прохождения программы.

Существенная проблема, связанная с применением метода сравнения по подобию в его общем виде на практике, заключается в том, что при большом числе контролируемых переменных (учтенных

наблюдаемых характеристик) метод может не давать устойчивых результатов. Кроме того, контроль значительного числа переменных при отборе индивидов в контрольную группу достаточно сложно осуществлять технически. Для решения данной проблемы в 1983 г. исследователями П. Р. Розенбаумом и Д. Б. Рубиным была предложена вариация метода сравнения по подобию – метод очков склонности (propensity score method).

Очки склонности – это условная вероятность участия индивида в программе в зависимости от наблюдаемых характеристик, контролируемых исследователем. Функция очков склонности суммирует информацию о наблюдаемых характеристиках индивидов в индексные значения. Очки склонности можно оценить с помощью любой стандартной вероятностной модели (например, с помощью логистической модели или пробит модели). Каждому набору значений наблюдаемых характеристик соответствует только одно оцененное значение вероятности участия индивида с этими характеристиками в программе. Распределения очков склонности в экспериментальной и контрольной группах должно совпадать, и в группы по возможности отбираются пары индивидов с совпадающими значениями очков склонности. Вместо того чтобы контролировать весь вектор наблюдаемых характеристик, исследователь контролирует только очки склонности.

Сравнение по подобию и, в частности, метод очков склонности являются наиболее популярными и часто применяемыми на практике методами. Данные методы могут использоваться не только при работе с кросс-секторальными данными, но и модифицироваться для работы с панельными данными. Однако серьезный недостаток сравнения по подобию заключается в том, что неучтенным остается смещение, вызванное действием ненаблюдаемых характеристик. По этой причине метод сравнения по подобию может применяться только в тех случаях, когда имеющиеся микро-данные таковы, что у исследователя есть основания предполагать незначительность или отсутствие влияния ненаблюдаемых характеристик на вероятность участия в программе и на результат от ее прохождения.

Решить проблему ненаблюдаемых характеристик позволяет следующая группа методов, включающая варианты классического метода корректировки смещенности выборки Хекмана. Метод Хекмана подразумевает представление смещения как функции от вероятности участия в программе, причем при оценке вероятности учитываются как наблюдаемые, так и ненаблюдаемые характеристики. Функция смещения оценивается отдельно. Затем

результаты оценки программы корректируются с учетом оцененного смещения.

Последняя группа объединяет в себе методы, расширяющие возможности применения сравнения по подобию для панельных данных и данных повторяющихся кросс-секторальных обследований. Методы заключаются в сочетании сравнения по подобию и предпрограммных /постпрограммных структур оценки с неэквивалентными контрольными группами. Исследователи отмечают, что использование предпрограммных /постпрограммных структур оценки с неэквивалентными контрольными группами (difference-in-differences estimator), само по себе позволяет частично решить проблему смещения за счет элиминирования изменений в состоянии групп, возникающих под действием различных факторов, не связанных с программой. Однако полностью проблема смещенности выборки не исчезает. Д. Хекман, Х. Ичимура, Д. Смит и П. Тодд предлагают контролировать наблюдаемые переменные, как в методе сравнения по подобию. Если предположить, что, когда контролируются наблюдаемые переменные, величина смещения остается постоянной во времени, вычитание показателей до и после реализации программы в обеих группах, позволяет его элиминировать.

При сравнении описанных выше методов в исследовательской литературе предпочтение часто отдается кросс-секторальным методам сравнения по подобию и их модификациям для работы с панельными данными. Аргументация, как правило, сводится к двум основным пунктам. Во-первых, данные процедуры, в силу минимизации различий между экспериментальной и контрольной группами, менее зависимы от выбора конкретной функциональной формы эконометрического уравнения результатов программы. Во-вторых, методы достаточно просты и интуитивно понятны, а результаты, полученные с их использованием, сравнительно легче интерпретировать.

Завершая обзор экспериментальных и квазиэкспериментальных методов оценки эффективности государственных программ, можно заключить, что обе группы методов обладают рядом достоинств и недостатков.

На первый взгляд экспериментальные методы обладают лучшим балансом «плюсов» и «минусов», чем квазиэкспериментальные. Однако на практике один существенный недостаток – высокие издержки проведения эксперимента – часто делает использование

экспериментальных структур оценки невозможным и обуславливает необходимость применения квазиэкспериментальных методов.

Необходимо сделать одно важное замечание. Подходы к оценке эффективности на базе экспериментальных и квазиэкспериментальных структур в силу своей направленности на микроэкономические аспекты обладают одним существенным недостатком, еще не рассмотренным выше. Неучтенными оказываются косвенные эффект от реализации программ: эффекты замещения (substitution effect), перемещения (displacement effect), налогообложения (tax effect) и потери мертвого груза (deadweight losses). Первый эффект заключается в том, что выигрыш от государственных программ на рынке труда, получаемый их участниками, оказывается сопряжен с потерями тех индивидов, которые в программе не участвуют. Например, в случае субсидирования рабочих мест нанятым оказывается субсидируемый индивид, однако другой индивид остается без работы, хотя мог быть нанят в отсутствие программы. Чистый эффект для занятости равен нулю. Эффект перемещения можно проиллюстрировать, расширив приведенный пример. Фирмы, нанимающие субсидируемых работников, увеличивают свой выпуск при одновременном сокращении издержек, и вытесняют с товарного рынка конкурентов, не использующих услуги субсидируемых работников. Эффект налогообложения связан с необходимостью финансирования государственных программ на рынке труда за счет увеличения налогов, что влечет потери для граждан-налогоплательщиков. О потерях мертвого груза говорят в том случае, если в результате реализации программы достигается эффект, который в любом случае был бы достигнут и в ее отсутствие.

В итоге оценки эффективности мер государственной политики на рынке труда на базе оценки воздействия могут иметь тенденцию к завышению показателей эффективности, даже при условии адекватного применения выбранных структур оценки. Неотраженным остается макроэкономический эффект реализации программ.

Наиболее простой способ оценки макроэкономического эффекта реализации программ заключается в рассмотрении агрегированных показателей динамики уровней занятости и безработицы в масштабах всего государства или в отдельных регионах, отраслях промышленности и т.д. Однако подобный метод в лучшем случае может дать только самое общее и приближенное представление об эффективности той или иной программы. Существует также опасность отнесения на счет действия программы результатов,

которые на самом деле могли быть достигнуты под действием совсем других факторов. В настоящее время разрабатываются более надежные методы оценки косвенных эффектов государственных программ, преимущественно основанные на использовании концепции общего равновесия.

Тот факт, что в исследовательской литературе макроэкономические оценки эффективности на базе концепции общего равновесия встречаются гораздо реже оценок индивидуального эффекта программ, можно объяснить, в первую очередь, необходимостью большого объема микро-данных об индивидах, проживающих в разных регионах и принадлежащих к различным группам населения. Подобного рода данные накоплены далеко не во всех странах и доступны не всем исследователям.

Институциональные ограничения спроса на оценку эффективности государственных программ

Необходимыми институциональными условиями для проведения оценок эффективности государственной политики являются существование подходящих источников эмпирических данных и наличие спроса на результаты оценок со стороны органов государственной власти. Оценка эффективности программ на индивидуальном уровне методами оценки воздействия может быть осуществлена только с использованием микро-данных об индивидах, участвовавших в оцениваемых программах. Отсутствие или неполнота микро-данных, отвечающих задачам исследования, ставит под угрозу возможность проведения полноценной оценки. В современных российских условиях у исследователей, готовых заниматься оценками эффективности государственных программ на рынке труда, существует весьма ограниченный выбор эмпирических данных, позволяющих оценивать только отдельные программы в нескольких регионах. Накопление необходимых данных для оценки программ в масштабах всей страны и проведение регулярных оценок представляется возможным при условии поддержки со стороны органов государственной власти. Без заинтересованности властных структур в оценке эффективности программ, результаты оценок, проводимых в настоящее время экспертами из научных кругов, фактически не оказывают никакого влияния ни на выбор направлений и конкретных мер государственной политики, ни на оценку деятельности чиновников, ответственных за реализацию этой политики.

Оценка государственных программ наталкивается на существенное препятствие в виде практически полного отсутствия

подходящих для анализа микро-данных. Рассмотрим основные источники микро-данных, традиционно используемые западными исследователями, применительно к российской действительности.

Первым источником могли бы стать данные масштабных национальных исследований. Среди плюсов данных, полученных в результате подобных исследований можно выделить следующие:

- низкие издержки получения и обработки данных, поскольку, как правило, они находятся в открытом доступе и уже приведены к виду, удобному для проведения статистических и эконометрических расчетов;

- большой размер и репрезентативность выборки;

- большое число учтенных наблюдаемых переменных: подробный перечень социально-демографических характеристик индивидов, информация о профессиональной принадлежности, уровне образования, стаже индивидов и т.п.;

- возможность формирования экспериментальной и контрольной групп на базе одного источника данных. Важно, что все индивиды опрошены с использованием одной и той же процедуры таким образом, чтобы определения всех переменных были идентичны.

Однако у данных масштабных национальных исследований есть и недостатки:

- часто невозможно сформировать контрольную группу на том же локальном рынке труда, что и экспериментальную. Данные собираются таким образом, чтобы была достигнута репрезентативность в масштабах всей страны, и представленность в выборке индивидов из отдельно взятых локальных рынков труда может быть низкой;

- проблема смещенности загрязнения (contamination bias) – контрольная группа может включать индивидов, которые в реальности участвовали в программе, но в силу различных причин информация об участии не была учтена.

Однако самым существенным препятствием использованию данных национальных исследований в постсоветских условиях может стать полное отсутствие информации об участии респондентов в ряде программ. Если в Европе и в США практика оценок эффективности программ насчитывает несколько десятилетий, и вопросники национальных исследований составляются с учетом возможности проведения оценок эффективности на базе полученных данных, в постсоветских странах блок вопросов, связанных с участием респондентов в государственных программах, выпадает из рассмотрения.

Вторым возможным источником данных для оценки эффективности государственных программ на рынке труда являются административные данные различных государственных служб. Ответственность за реализацию государственных программ лежит на региональных службах занятости.

Основные достоинства данных служб занятости следующие:

- детальное отражение в данных участия индивидов во всех программах служб занятости;
- максимальная точность и минимизация ошибок как следствие сбора данных для целей организации социальных выплат;
- респонденты находятся на одном локальном рынке труда;
- часто присутствует подробная информация о трудовой биографии безработных, стаже и т.п.

Основная проблема, связанная с данными служб занятости – это практически полное их отсутствие в открытом доступе. Кроме того, данные требуют длительной обработки для приведения их к виду, удобному для статистических и эконометрических расчетов.

Возможен еще один способ получения необходимых данных – проведение эксперимента, специально направленного на оценку эффективности некоторой программы. Самостоятельный сбор данных в принципе может иметь ряд преимуществ:

- полный контроль исследователя над процессом сбора информации, широкие возможности варьирования набора переменных и т.п.;
- возможность сбора данных таким образом, чтобы затем использовать классическую экспериментальную структуру оценки, которая должна давать наиболее точные результаты.

Однако на практике подобный вариант трудно реализуем по причине запретительно-высоких издержек сбора информации, неизбежно возникающих при проведении подобных экспериментов. Эксперименты требуют опроса большого числа респондентов, причем, для достижения наилучшего качества данных опросы должны проводиться в два момента времени: до и после реализации программ. В отсутствие финансирования деятельности по оценке эффективности программ со стороны государства, проведение социальных экспериментов выглядит практически невозможным.

Подводя итог можно заключить, что оценка эффективности государственных программ затруднена ввиду недостатка необходимых для анализа микро-данных. Наиболее реальным представляется использование для оценки программ на рынке труда административных данных, накапливаемых в региональных службах

занятости. Однако для наиболее эффективного использования данные должны быть приведены в удобный для анализа вид. В частности лучше не прибегать к текстовым записям, а кодировать информацию. При условии кодирования переменных с использованием общепринятых, а не созданных самой службой занятости, кодировок (например, кодировки профессий и специальностей ISCO-88), это значительно упростило бы исследователям задачу предварительной обработки данных. Важно также обеспечить открытый доступ исследователей к административным данным служб занятости различных регионов. В настоящее время свободный доступ к данным отсутствует.

Существенные ограничения на спрос на оценку эффективности государственных программ могут накладывать электоральные циклы. Введение термина «электоральный цикл» или «политический бизнес цикл» обычно приписывается М. Калецки. Теория электоральных циклов предполагает, что в начале и середине срока своего правления представители выборных органов власти в большей степени склонны реализовывать политические меры, непопулярные среди населения, но в той или иной степени выгодные самим политикам, находящимся у власти. Значительный промежуток времени до очередных выборов позволяет представителям властных структур проводить политику с большей свободой, преследуя собственные интересы, и в меньшей степени ориентируясь на мнение потенциальных избирателей. В предвыборный период, напротив, реализация или как минимум обозначение курса на проведение популярных среди широких групп населения мер политики становится основой стратегии по завоеванию голосов на выборах. Многочисленные эмпирические исследования доказывают циклический характер проводимой государственными властными органами политики.

Можно выделить три основных направления теории электоральных циклов. Направления различаются по предположениям относительно политических мотивов представителей власти и ожиданий избирателей. Модель чистых политических бизнес циклов (*pure political business cycles*) предполагает заинтересованность политиков только в поддержании своего положения у власти. Оппортунистическое преследование личных интересов представителей власти осуществляется путем манипулирования экономической политикой. Ожидания избирателей в модели считаются статичными, из чего следует, что на решение избирателей влияет лишь текущая политика, реализуемая органами власти. Модель рациональных политических бизнес циклов (*rational political business*

cycles) также основывается на предположении, что основным интересом политиков является удержание власти. Однако изменяется предположение о характере ожиданий избирателей, который признаются рациональными. Циклы возникают по причине асимметрии информации между избирателями и политиками. Партийные теории (partisan theories) утверждают, что помимо удержания власти политики, прежде всего, заинтересованы в следовании идеологии и интересам партий, к которым они принадлежат. Различия в идеологии и интересах партий обуславливают различные приоритеты при проведении политических мер. Поддержка электоратом различных партий на разных выборах является основной причиной существования циклов.

В работе Д. Трейсмана и В. Гимпельсона на примере ряда национальных выборов (референдум 1993 г., парламентские выборы 1993 и 1995 гг., президентские выборы 1996 г.) показывается существование электоральных циклов в России. Характерной чертой рассматриваемых электоральных циклов авторы считают использование различных инструментов государственной политики (например, сокращения ставки налогообложения, увеличения предложения денежной массы, повышения уровня минимальных заработных плат и социальных пособий) или их комбинаций в зависимости от изменения относительных цен этих инструментов и их воздействия на различные группы избирателей перед выборами разных лет. Рассмотрение различных экономических мер как субституты при проведении политики перед выборами, направленной на завоевание голосов избирателей, позволяет обнаружить цикличность политики, незаметную при рассмотрении какого-то одного инструмента.

Если говорить об оценке эффективности государственных программ, в начале электорального цикла спрос на оценку может быть относительно низким в силу того, что новые программы только начинают реализовываться, и должно пройти некоторое время, прежде чем будут достигнуты определенные результаты, и появится смысл в оценке эффективности. Смена власти в результате выборов может сделать неактуальной оценку эффективности программ, проводившихся предшественниками политиков, пришедших к власти. Похожая ситуация может возникнуть и в конце цикла, если, согласно теории чистых или рациональных политических бизнес циклов, набор реализуемых политических мер меняется (в сторону удовлетворения запросов потенциальных избирателей). Кроме того, политики могут быть не заинтересованы в получении результатов оценки

эффективности проводимых программ перед выборами, если есть риск, что результаты будут негативными. Наилучшие условия для проведения оценок эффективности в теории должны достигаться при достаточной стабильности проводимой в стране политики, при постоянстве политического курса на протяжении продолжительного временного периода.

Ограничения на спрос на оценку эффективности государственной политики накладывает также отсутствие влияния на положение государственных служащих результатов оценки. Деятельность государства в сфере проведения экономической политики зависит не только от представителей законодательной власти, занимающих выборные должности, но и от чиновников, представителей исполнительной власти. Отношения между представителями исполнительной и законодательной власти могут быть рассмотрены в контексте теории агентских отношений (agency theory). Теория широко используется в анализе контрактов и иерархических отношений в различных областях: прежде всего внутри частных фирм и государственного аппарата. Органы исполнительной власти в целом и отдельные чиновники традиционно рассматриваются как агенты, тогда как представители законодательной власти, политики, выступают в качестве принципалов. В более широком смысле все общество, отдельные группы населения, общественные организации и т.п. также могут рассматриваться в качестве принципалов по отношению к государственным служащим. Агентские отношения подразумевают передачу определенных прав от принципала к агенту. Между двумя сторонами заключается явный или неявный контракт, согласно которому агент обязуется действовать в интересах принципала в обмен на установленное вознаграждение. Агент имеет и собственные интересы, вследствие чего возникает риск оппортунистического поведения агента, если его интересы расходятся с интересами принципала. Неравномерное распределение информации между агентом и принципалом делает подобное оппортунистическое поведение возможным. Если бы принципал обладал полной информацией и мог точно оценить деятельность агента, то для последнего рациональная стратегия поведения заключалась бы в добросовестном выполнении своих обязательств по контракту. Однако принципал чаще всего располагает менее полной, чем агент, информацией. Зачастую агенты, зная о высоких издержках измерения результатов своей деятельности и их оценки, предоставляют принципалу избирательную или заведомо неверную информацию о

своей деятельности, уклоняясь от выполнения обязательств по контракту.

Применительно к представителям исполнительной власти, рациональное следование собственным интересам, как правило, заключается в максимизации объема ресурсов, финансовых и людских, выделяемых для решения определенных задач. Увеличение численности подчиненных помимо облегчения выполнения поставленных задач способствует повышению статуса чиновника, занимающего руководящую должность. Кроме того, чиновники могут действовать в интересах каких-либо групп специальных интересов либо преследовать цели извлечения собственной материальной выгоды. В любом случае, чиновник-агент, преследующий в своей деятельности цели, отличные от целей принципала, оказывается не заинтересован в обеспечении прозрачности своей работы и в адекватной оценке ее результатов. Оценка эффективности государственных программ может быть тесно сопряжена с оценкой эффективности деятельности самих органов исполнительной власти. Скажем, если для реализации неэффективной программы привлекаются значительные ресурсы, увеличивается финансирование органа исполнительной власти, ответственного за ее реализацию, «разбухает» штат работников, чиновникам невыгодно получение результатов оценки, которые укажут на неэффективность программы, и, следовательно, на неэффективное использование ресурсов ответственным органом. Отсутствие независимого оценивания эффективности реализуемых программ (на результаты которого чиновники не могли бы повлиять) и влияния результатов оценки на положение агентов (государственных служащих), агентам в определенной степени выгодно. Современные реалии таковы, что механизм, через который результаты оценок могли бы влиять на деятельность органов власти, ответственных за проведение государственной политики, отсутствует.

Наиболее актуальны институциональные ограничения спроса на оценки эффективности для государственных программ, реализуемых в социальной сфере или на рынке труда. Такие программы предъявляют высокие требования к информации о поведении населения как в момент начала реализации программы, так и в момент после ее окончания, или в процессе реализации. К тому же кроме государственных органов по этим вопросам отсутствуют структуры, которые могли бы предъявить действенный спрос на оценку эффективности программ и обеспечить проведение такой оценки. Возможным выходом из ситуации могло бы быть закрепление на

законодательном уровне обязательного проведения оценки эффективности программ, что стимулировало бы формирование необходимого для проведения оценки эффективности ресурсного, информационного и экспертного обеспечения.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите элементы оценки государственной политики.
2. Дайте характеристику эффективности политических программ.
3. Проанализируйте экспериментальные структуры оценки политических программ.
4. При каких обстоятельствах возникает угроза внутренней обоснованности?
5. Что понимается под внешней обоснованностью?
6. Определите использование квазиэкспериментальных структур оценки политических программ.
7. Достоинства и недостатки экспериментальных и квазиэкспериментальных методов оценки эффективности.

## **11 Процесс оценки политических программ: содержание, основные этапы, функции**

### **11.1 Этапы оценочного процесса**

Алгоритм политического оценивания включает в себя определение программы и желаемых показателей ее реализации, оценку хода реализации программы (результаты и последствия) и факторов, оказывающих на него влияние, а также коммуникацию, доведение оценочной информации до лиц, принимающих решения, менеджеров, сотрудников и других заинтересованных сторон.

Принято выделять следующие этапы оценочного процесса:

I. Предварительный этап (иницирование оценивания).

II. Планирование оценивания:

- 1) определение общего замысла оценивания;
- 2) определение целей и критериев оценки;
- 3) определение плана-графика;
- 4) выработка стратегии;
- 5) коммуникация с заинтересованными сторонами.

III. Проведение оценивания.

IV. Представление и распространение результатов оценивания.

V. Имплементация результатов оценивания.

Предварительный этап (иницирование оценивания). На стадии, предшествующей проведению оценивания, менеджеры программ могут даже не подозревать о потенциальных преимуществах выработки и применения измерительных оценочных систем; другая крайность связана с тем, что менеджеры могут испытывать страх перед директивно навязанной им оценочной процедурой, проводимой «чужаками» в целях, характер которых для них остается непонятным. Внешние оценочные инициативы, предпринимаемые с целью контроля над менеджментом программы, – например, исходящие от парламентских комитетов или политических назначенцев в административных структурах, – без сомнения, будут восприниматься сотрудниками и руководством программы с подозрением и враждебностью. Практически неизбежные опасения, вызываемые у этих участников подобными проверками, способны жестко ограничить возможности их конструктивного вовлечения в оценочный процесс.

Открытость коммуникации и совместное определение круга задач и характера конечного продукта являются полезными тактическими приемами оценщика в ситуации сопротивления со стороны персонала и руководства. То, в какой мере полученные в

процессе оценивания результаты будут содействовать улучшению соответствующих программ, непосредственно зависит от добросовестности и открытости самого процесса оценивания. Оценщики и оцениваемые несут общую ответственность за успех данного процесса и его результатов. Критически значимым фактором при этом выступает эффективная коммуникация между участниками.

Определяя круг ключевых вопросов, на которые оценочное исследование призвано дать ответы, оценщики должны в максимальной степени руководствоваться практически значимыми интересами менеджеров программ. Вместе с тем, следует иметь в виду, что в своей экстремальной форме такая стратегия способна сделать оценщиков простыми техническими исполнителями, узко сфокусированными на аспектах, представляющих краткосрочный интерес для менеджеров программ. Профессиональные оценщики должны стремиться к активной, стимулирующей роли, оказывая помощь менеджерам в формулировании вопросов даже в условиях жестких временных ограничений.

Ценность информации, произведенной в процессе оценивания, в значительной степени зависит от точки ее ввода в соответствующий цикл планирования и бюджетирования, отмечает М. Паттон. Предварительная коммуникация между оценщиками, менеджерами программ и другими заинтересованными сторонами способна повысить ценность полученной информации: сила убеждения и авторитет, приобретаемые оценщиками в процессе такой предварительной коммуникации, могут сыграть критическую роль в инкорпорировании оценки в текущий бюджетный процесс. Задача-максимум при этом – помочь менеджерам и лицам, принимающим решения, осознать долгосрочные преимущества институционализации оценивания в рамках процессов планирования и бюджетирования.

Планирование оценивания. Чтобы быть эффективным, оценивание должно иметь ясно сформулированный замысел. Для чего проводится оценивание? Чтобы обеспечить информацию для принятия решения? Решить конкретные управленческие проблемы? Или обучить персонал более эффективным методам? Каким образом будут использованы результаты оценивания?

Исходным пунктом планирования является дефиниция программы, представляющая собой изложение базовых теоретических допущений (идентификация необходимых ресурсов, планируемых действий, значимых промежуточных результатов, долгосрочных целевых ориентиров, а также предполагаемых каузальных связей между ресурсами, действиями, промежуточными результатами и

долгосрочными целями) и количественных или качественных показателей, предназначенных для оценочного измерения выделяемых ресурсов, предпринятых действий и полученных результатов.

Значимыми индикаторами {целями и критериями оценки} деятельности организации/программы, как правило, выступают измерения результативности, качества, своевременности, эффективности (либо эффективности затрат). Количественные измерения могут быть дополнены качественными критериями (например, экспертный рейтинг организации/программы). Если значимыми представляются несколько измерений, может быть выработан совокупный показатель деятельности с весовыми коэффициентами, отражающими значимость каждого индивидуального измерения.

План-график оценивания обычно определяется основным замыслом, в особенности, если речь идет об обеспечении конкретного управленческого решения. Значимыми аспектами при этом представляются:

- своевременность (результаты оценивания должны быть представлены и распространены к определенному моменту принятия решения);

- продолжительность (для завершения оценивания необходимо выделить достаточно времени);

- зрелость объекта оценивания (результаты деятельности программы или организации должны успеть проявиться).

Стратегия оценивания определяет структуру и основные компоненты оценочного процесса и обычно отражает следующие аспекты:

- ресурсы (людские, финансовые, организационные, технические и информационные);

- дизайн (цели и задачи, методологический аппарат и т.д.);

- менеджмент (распределение обязанностей и контроль за исполнением);

- кадры (требования к членам рабочей группы и условия их участия);

- применение результатов (формат и механизм представления и распространения результатов оценивания).

На стадии планирования целесообразно также совместно с менеджерами организации /программы определить контуры ожидаемого конечного продукта, стремясь к тому, чтобы полученные результаты оказались максимально соотнесены с имплементацией

изменений. Оценщики и менеджеры должны определить, каким образом они намерены использовать полученные результаты, с тем, чтобы информация оказалась необходимой и достаточной для внесения корректировок в ход реализации программы, если в этом возникнет необходимость. Такой подход повышает вероятность того, что оценочная работа будет иметь результатом не только идентификацию проблем, но и выработку их решений.

Проведение оценивания. На стадии имплементации стратегии оценивания необходимо тесное сотрудничество с менеджерами программ. Кредитоспособность результатов оценивания значительно повышается там, где методологическая целостность и прозрачность логики, посредством которой они получены, подкрепляется открытым обсуждением и коллективным принятием решений.

Мониторинг процесса оценивания должен быть простым и гибким. Отчеты о ходе работы могут предоставляться на отдельных ключевых этапах либо с определенной регулярностью. В редких случаях, когда требуется внесение существенных изменений в ход оценивания, могут проводиться брифинги и совещания.

Взаимодействие между оценщиками и менеджерами программ в процессе имплементации стратегии оценивания, кроме того, дает первым хорошую возможность для ознакомления менеджеров с оценочными методиками, что представляется целесообразным с точки зрения культивирования позитивных установок в среде менеджеров. В долгосрочной перспективе такие усилия могут принести выгоды не только оценщикам, но и самим менеджерам. Например, последние могут использовать данные, полученные в процессе оценивания, в области связей с общественностью и в усилиях по наращиванию финансирования своих программ.

Представление и распространение результатов. Представление результатов оценивания в той форме, которая повышает вероятность их практического применения, является последним тестом эффективного оценочного процесса.

У каждого профессионального оценщика есть собственный стиль презентации полученных результатов. Каждая презентация, однако, должна отвечать базовым требованиям в отношении ясности, конкретности и обоснованности.

Отчет о результатах оценивания можно признать хорошим тогда, когда он соответствует основному замыслу, целям и задачам. Каким бы он ни был совершенным в отношении стиля, если отчет не отвечает на первоначально поставленные вопросы, он лишен практической ценности.

Помимо этого основного требования, отчет должен соответствовать ряду критериев:

- обоснованность (основаны ли выводы на достоверных и надежных данных?);
- убедительность (подкрепляют ли данные и логические аргументы основные выводы исследования?);
- нейтральность (излагает ли отчет данные и аргументы непредвзято?);
- структурированность (насколько грамотно организован текст отчета?);
- читабельность (легко ли читается текст?);
- презентабельность (насколько привлекательно оформлен отчет?).

Задача оценщиков состоит в том, чтобы показать значимость, точность и надежность полученной информации, а также представить результаты в ясной и доступной для основных заинтересованных аудиторий форме. При этом менеджмент программы и другие участники процесса могут оказаться незаменимым источником информации по поводу выбора конкретной тактики представления и распространения полученных результатов.

Распространение полученных результатов может реализовываться в различных формах:

- публикации, брифинги, пресс-релизы (обеспечивают более широкую доступность результатов оценивания, включая заинтересованные стороны, принявшие участие в процедуре оценивания);
- тренинги и повышение квалификации (если результаты оценивания представляют практическую значимость, целесообразно организовать их анализ и выработку новых навыков с участием персонала программы или организации и других заинтересованных сторон).

Имплементация результатов оценивания. Применение результатов определяется изначальным замыслом и целями исследования. Можно, однако, выделить три группы элементов, которые будут присутствовать в большинстве проектов:

- рекомендации (предполагающие определенные действия, которые должны быть приняты либо отвергнуты);
- выводы (значимые результаты более общего характера, которые могут представлять интерес для смежных областей и сфер активности заказчика или спонсора исследования; они подлежат обсуждению и уяснению);

- обратная связь (если нас интересует эффективность и результативность проделанной работы, следует предусмотреть механизм мониторинга практического использования наших рекомендаций и их последствий).

Разные стороны могут иметь различные намерения в отношении полученных результатов: одни могут быть заинтересованы в использовании их для оправдания ранее принятых решений, другие — для аргументации в пользу изменения существующей практики. В этой ситуации оценщики заинтересованы, прежде всего, в защите ценности и практической значимости результатов как таковых.

Цель оценщика заключается в том, чтобы по мере возможностей стимулировать политическую и управленческую востребованность оценивания, и в особенности стимулировать применение оценивания для улучшения деятельности организаций и программ.

Оценивание является важнейшей управленческой функцией, обладающей значительным потенциалом улучшения деятельности организаций /программ, однако чтобы этот потенциал оказался реализован, поддержка систематических оценочных усилий должна быть институционализирована на всех уровнях принятия решений. Профессиональные оценщики способны продемонстрировать продуктивность оценочных систем, которые, будучи раз спроектированы и внедрены, далее могли бы эксплуатироваться самим персоналом организаций/программ на постоянной основе. Ориентированные на действие оценщики могут стать эффективными агентами инноваций, содействуя менеджерам и сотрудникам в деле имплементации выработанных рекомендаций.

Профессиональные оценщики способны также повысить эффективность и результативность программ, воздействуя на установки менеджеров в отношении роли оценивания. Как утверждает К. Уайсс, неоценимым достоинством большинства оценочных проектов является то влияние, которое эти проекты оказывают на менталитет менеджеров и на способы восприятия ими своих программ.

### **11.2 Функции оценки эффективности политического решения**

Оценка исполняет несколько главных функций в политическом анализе. Первой, и наиболее важной, функцией оценки является обеспечение надежной и достоверной информацией об эффективности политики, то есть, о той степени, в которой потребности, ценности и возможности реализуются посредством общественного действия. В этом отношении, оценка показывает степень, в которой

специфические цели (например, улучшенное здоровье) и задачи (например, сокращение на 20 процентов хронических болезней к 1990) достигаются. Во-вторых, оценка вносит вклад в разъяснение и критический анализ ценностей, которые лежат в основе выбора целей и задач. Ценности разъясняются через определение и операционализацию целей и задач. Ценности также критикуются, систематически подвергая сомнению уместность поставленных целей и задач в отношении данной проблемы. В вопросе уместности целей и задач, аналитики могут исследовать альтернативные источники ценностей, а также их обоснование в различных формах рациональности (технической, экономического, юридического, социального, субстантивной).

В третьих, оценка может внести вклад в применение других политико-аналитических методов, включая структурирование проблемы и вынесение рекомендации. Информация о неадекватном выполнении политики может внести вклад в реструктурирование политической проблемы, например, показывая, что цели и задачи данной политики должны быть пересмотрены. Оценка может также внести вклад в определение новых или рассмотренных и одобренных ранее политических альтернатив, показывая, какая из них должна быть оставлена или заменена на иную.

#### Критерии политической оценки

В подготовке информации об исполнении политики аналитики используют различные типы критериев, чтобы оценить ее результаты. Данные типы критериев нами были обсуждены относительно подготовки рекомендаций политического курса.

1. «Техническая» эффективность (effectiveness) относится к тому, насколько данные альтернативы приводят к достижению ранее оцененного результата действия, то есть к некой цели. Другими словами, «техническая» эффективность означает наибольшую степень реализации цели, реализации потенциальной возможности, выполнения задачи и т.п. «Техническая» эффективность тесно связана с «технической» рациональностью (является характеристикой аргументированного выбора, который включает в себя сравнение альтернатив в соответствии с их способностью выдвинуть эффективные решения проблем). Она часто измеряется в терминах единиц продуктов или их денежной стоимости. Так, «техническая» эффективность политики в области здравоохранения непосредственно рассматривается как высокое качество медицинского обслуживания большого количества людей, предполагая, что качество медицинского обслуживания является оцененным результатом (целью).

2. «Экономическая эффективность» (efficiency) представляет собой некую совокупность усилий, которые требуются для достижения необходимого уровня «технической» эффективности, то есть степени реализации поставленной цели. Другими словами «экономическая» эффективность – это характеристика соотношения результатов и затрат по достижению поставленных целей. «Экономическая» эффективность, синоним «экономической» рациональности (является характеристикой аргументированного выбора, который включает в себя сравнение альтернатив в соответствии с их способностью выдвинуть эффективную реализацию решения проблемы), является соотношением между «технической» эффективностью и усилием, где последнее часто измеряется денежными затратами. Политики, которые достигают в наибольшей степени поставленных задач с наименьшими затратами называются «экономически» эффективными.

3. Адекватность – это степень, в которой любой данный уровень «технической» эффективности (то есть мера достижения поставленной цели) удовлетворяет потребности, ценности, или возможности, послужившие причиной проблемы. Критерий адекватности определяет ожидания о силе отношений между альтернативами политики и оцененными результатами.

4. Критерий справедливости тесно связан с легальной (является характеристикой аргументированного выбора, который включает в себя сравнение альтернатив согласно их соответствию установленным правилам и прецедентам) и социальной (является характеристикой аргументированного выбора, который включает в себя сравнение альтернатив в соответствии с их способностью поддерживать и улучшать социальные институты, то есть продвигать институционализацию) рациональностями. Справедливость зачастую относится к распределению результатов (в виде прибылей и / или убытков) и усилий среди различных групп населения. Критерий справедливости является одним из самых конкурентных сфер в концептуальных разработках современного общества. Так, по мнению известного российского политолога Т. А. Алексеевой понятие справедливости во многом определяет содержание предмета политической философии.

Определение критериев справедливости берет начало со времен философов Древней Греции. Мы рассмотрим несколько подходов в определении справедливости, которые широко используются в политическом анализе:

- справедливость как максимизация индивидуального благосостояния. При таком понимании справедливости аналитик рекомендует такую политику, которая максимально увеличивает благосостояние всех индивидов. При этом учитываются все индивидуальные ценности. Здесь, однако, аналитик сталкивается с теоремой Эрроу, которая говорит о невозможности достижения максимального уровня благосостояния всех индивидуумов на основе их индивидуальных ценностей, если имеется более чем две персоны и три альтернативы;

- справедливость как минимально обеспеченное благосостояние. Данное понимание справедливости связано с известным критерием Парето, предложенным известным итальянским социологом и экономистом. Критерий Парето формулируется просто: «Следует считать, что любое изменение, которое никому не причиняет убытков и которое приносит некоторым людям пользу (по их собственной оценке), является улучшением». Критерий Парето не срабатывает в тех случаях, когда действие, приносящее пользу одним, в тоже время наносит ущерб другим;

- справедливость как частичное увеличение благосостояния. Данное понимание справедливости представляет собой модификацию критерия Парето, предложенную экономистами Калдор и Хикс. Критерий Калдора – Хикса формулируется следующим образом: «Следует считать справедливым то состояние, когда члены общества, которые выигрывают при изменении, потенциально могут компенсировать проигрыш тем, чье положение ухудшается». Данный критерий лежит в основе традиционного анализа «затрат-выгод», который мы рассмотрим позднее;

- справедливость как регуляция неравенства. Данное понимание справедливости предложено американским политологом Дж. Роулсом. По его мнению, социальное и экономическое неравенство должно регулироваться таким образом, чтобы: а) оно было направлено к наивысшей выгоде наименее преуспевающих; б) институты и положение в обществе должны быть открыты для всех при условии честного соблюдения равенства возможностей.

5. Критерий реакции (обратной связи) – это степень, в которой политика удовлетворяет потребности, предпочтения, ценности различных групп. Критерий реакции очень важен потому, что аналитик может найти вариант политического решения, удовлетворяющий всем другим критериям, только в том случае, если учтет интересы реально действующих групп. Так неудача многих

российских реформ была связана с тем, что они зачастую не учитывали интересы существующих групп интересов.

6. Уместность. Этот критерий связан с субстанциональной рациональностью (является характеристикой аргументированного выбора, который включает в себя сравнение нескольких форм рациональности – техническую, экономическую, легальную и социальную – в определенном порядке), так как уместность той или иной политики определяется с учетом нескольких критериев из-за комплексности политических процессов, а также с необходимостью выбора уместного критерия в данной ситуации из всех существующих.

Главное различие между критериями оценки и критериями рекомендаций лежит во времени, когда данные критерии применяются. Критерии оценки применяются ретроспективно (ex post), в то время как критерии рекомендации применяются до осуществления политического курса (ex ante).

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте характеристику этапам оценочного процесса.
2. Что необходимо для эффективного оценивания?
3. В чем заключается стратегия оценивания? Назовите основные его компоненты.
4. Определите критерии отчета о результатах оценивания.
5. Какие функции оценки политических программ можете назвать?
6. Классификация критериев оценки политики.

## **Примерные задания для аудиторной проверки домашних заданий**

1) В чем состоит различие между фундаментальным, эмпирическим и прикладным типами политического анализа?

2) Предметная область, структура и основные направления прикладного политического анализа.

3) Современные методы и методики прикладного политического анализа.

4) Политико-управленческий цикл: фазы, компоненты и типы моделей.

5) Проблемно-политическая ситуация: основные способы моделирования и структурирования (case study).

6) Методологические подходы и концептуальные модели в политическом анализе.

7) Методика «ивент-анализа» в ситуационном мониторинге политических процессов (проведение case study).

8) Оргдиагностика функционирования политических институтов (на примере диагноза структуры современного российского органа государственного управления).

9) Позиционный-ресурсный диагноз расстановки и соотношения сил политических акторов: модели, методики, case study.

10) Оценка эффективности и результативности работы государственных органов: модели, методики, case study.

11) Дайте характеристику основным исследовательским направлениям в области прикладного политического анализа.

12) Каким образом в политическом анализе соединяются черты науки, искусства и ремесла?

13) Какие виды задач решают и функции выполняют информационно-аналитические центры («мозговые тресты») государствах?

14) В чем заключается профессиональная культура политических аналитиков?

15) Какие этические и корпоративные нормы должен включить в себя «Профессиональный Кодекс политических аналитиков»?

16) Какая профессиональная специализация существует в сфере политической аналитики?

17) Какую роль выполняет конструирование модели проблемной ситуации в прикладном политическом анализе?

18) В чем заключается взаимосвязь между подготовкой концептуальной метамодели и построением рабочей модели-гипотезы в ППА?

19) Какие наиболее распространенные и надежные типы моделей и способы моделирования политических процессов вам известны?

20) Какую роль играет дескриптивный анализ в прикладном политическом исследовании?

22) Какие основные методы сбора и обработки данных традиционно используются в прикладном политическом анализе?

23) Что такое нормативная политическая диагностика?

24) В чем состоит специфика позиционной и ресурсной диагностики?

25) В отношении каких видов политических объектов и в каких ситуациях применяется организационная диагностика.

26) Основные принципы, типы и инструменты политического прогнозирования

27) Подготовка сценария будущего развития политической ситуации на среднесрочную перспективу (разработка методики и проведение case study).

28) Комплексная прогнозно-экспертная оценка направлений эволюции проблемно-политической ситуации (разработка методики и проведение case study).

29) Информационные системы в прикладном политическом анализе (разработка модели и структуры типовой базы политических данных).

30) Экспертные системы в политическом анализе (разработка модели и структуры системы «Политический эксперт»).

31) Какие виды социальных прогнозов и методов прогнозирования в наибольшей степени подходят для предвидения политических процессов?

32) Опишите основные принципы и этапы применения метода интуитивно-экспертных оценок при прогнозировании развития политических ситуаций.

33) В отношении изучения каких типов политических ситуаций и при каких условиях более предпочтительным видится применение сценарных или трендовых прогнозов?

34) К чему сводятся особенности проектирования политической деятельности?

35) Что представляет собой комплексирование экспертных материалов?

36) Каковы принципы и этапы подготовки экспертных материалов?

37) Разработайте план итоговой групповой дискуссии аналитиков, связанной с выработкой пакета выводов и рекомендаций коллективного доклада.

38) Этапы и способы разработки итоговых экспертно-аналитических материалов (подготовка методики и выработка пакета практически-политических рекомендаций).

## Перечень вопросов к экзамену

1. Сущность и основные измерения политического анализа. Специфика прикладного анализа политических ситуаций.

2. Методологические основы прикладного политического анализа. Принципы «критического мультиплицизма». Особенности политико-релевантного знания и политико-релевантной информации.

3. Место и роль ППА в структуре политической науки. Критерии разграничения фундаментальных и прикладных исследований в политологии.

4. Предметное поле и функции прикладного политического анализа. Междисциплинарная база прикладных исследований политической жизни. Синтез и интеграция социально-политических концептов.

5. Становление и развитие прикладных исследований политики.

6. Основные этапы политико-аналитической работы. Политико-управленческий цикл: понятие, модели и фазы.

7. Основные направления и типы прикладного политического анализа.

8. Моделирование в политическом анализе. Роль концептуальных моделей в прикладном политическом анализе.

9. Типы моделей, используемых в прикладном политическом анализе. Нормативные и дескриптивные модели.

10. Концептуализация объекта при подготовке содержательной модели для политической аналитики. Построение концептуальной метамодели при анализе политических объектов.

11. Операционализация характеристик объекта при конструировании модели-гипотезы в политическом анализе. Система переменных и индикаторов в ситуационном списке. Учет специфики прямого и косвенного измерения.

12. Структурирование практически-политической проблемы: этапы и методы. Исходная постановка проблемы клиента и задачи аналитика в ситуативном контексте. Метамодель и субстантивная модель.

13. Понятие и характеристики проблемно-политической ситуации. Соотношение понятий «политическая проблема», «политическая ситуация» и «политическое событие». Способы структурирования практической проблемы.

14. Структура и компоненты «экологической метамодели» проблемно-политической ситуации. Виды политико-управленческих проблем и ситуаций. Факторы среды и политические акторы.

15. Инструментализация в ППА. Разработка методики и инструментария для проведения прикладного исследования политики. Прямое и косвенное измерение.

16. Deskриптивная аналитика политических событий и формирование информационной базы. Методы сбора данных в ППА. Информационные системы и базы данных.

17. Общее понятие, структура и способы политического мониторинга. Основные приемы техники мониторинга политических событий.

18. Основные методы deskриптивного анализа политических данных. Метод «ивент-анализа» в описании политических событий. Структура политического события.

19. Количественные и качественные методы в ППА.

20. Экспертные методы в ППА: роль и виды. Метод Делфи.

21. Нормативная диагностика (оценивание): общее понятие и основные типы. «Экзогенная» и «эндогенная» диагностика.

22. Место и роль оценочных критериев в политической диагностике. Виды критериев оценивания.

23. Позиционно-ресурсный тип диагностики поведения актора во «внешней» социально-политической среде.

24. Позиционный способ политической диагностики. Оценивание расстановки позиций политических акторов. Аксиологическая и прагматическая шкалы.

25. Ресурсный способ политической диагностики. Оценивание интегральных потенциалов и видов контролируемых ресурсов. Диагноз соотношения сил политических акторов.

26. Маркетинговый подход к оценке состояния политического рынка. Сегментирование электората и позиционирование кандидата в маркетинговом диагнозе предвыборной ситуации.

27. Диагностика уровня эффективности и результативности деятельности политических акторов. Методы «затраты-выгоды» (cost-benefit analysis) и «затраты-результативность» (cost-effectiveness analysis) в оценивании «внутренней» среды и механизма политико-управленческой деятельности.

28. Организационная диагностика политических институтов. Метод SWOT в оценивании характера функционирования политической организации.

29. Роль предвидения в прикладном политическом анализе. Особенности политического прогнозирования и планирования. Типы политического будущего и пределы предвидения

30. Политическое прогнозирование: общее понятие и структура процесса. Период упреждения. Генеральная траектория и прогнозный фон.

31. Виды политических прогнозов. Поисковое и нормативное прогнозирование. Краткосрочные и среднесрочные прогнозы.

32. Основные методы политического прогнозирования. Дедуктивно-трендовая экстраполяция, теоретико-сценарное конструирование и экспертно-интуитивная оценка.

33. Политическое проектирование и разработка практических рекомендаций. Формулирование комплекса выводов и обоснование системы рекомендаций.

34. Роль политико-управленческих рекомендаций в подготовке, принятии и реализации государственных решений. Критерии оптимизации проектно-прескриптивного материала. Правила составления практических рекомендаций.

35. Транслирование и интерпретация результатов политико-прикладного исследования для заказчика. Подготовка итогового аналитического документа и комплексирование экспертно-аналитических материалов. Требования к организации порядка изложения, итоговых выводов и пакета рекомендаций в итоговом докладе (записке).

## Глоссарий

**Анализ политической ситуации** – выявление и рассмотрение в Текущий момент взаимодействия всех политических акторов. в совокупности составляющих политическую систему общества.

**Вертикальный анализ политической ситуации** – рассмотрение состояния отдельных институтов политической системы, а также комплекса их взаимодействий.

**Горизонтальный анализ политической ситуации** – выявление и рассмотрение текущего состояния неинституционализированных объединений и группировок, выступающих в политическом процессе в качестве целостных акторов.

**Диагностический анализ политической ситуации** – анализ текущего состояния политической системы или отдельных ее компонентов с целью выявления возможностей возникновения различных проблемных ситуаций.

**Заочные методы экспертных оценок** – способы оптимальной организации работы экспертных групп, основанные на невербальном взаимодействии экспертов при участии специальной организационной группы.

**Нормативный политический прогноз** – прогноз относительно способов достижения желательных результатов на основе заранее заданных ресурсных ограничений.

**Объект прикладной политологии** – проблемные ситуации из текущей политической жизни с жестко заданными пространственно-временными параметрами.

**Объект теоретической политологии** – совокупность всех совершенных в прошлом и совершаемых в настоящем политических акций, их реализаторов, обуславливающих данные акции причин. а также их результатов.

**Очные методы экспертных оценок** – способы оптимальной организации работы экспертных групп, основанные на личном контакте специалистов друг с другом.

**Период упреждения политического прогноза** – тот период времени, на который он рассчитан.

**Платежная матрица** – изображение в табличной форме размеров выигрышей или проигрышей для каждого из участников предполагаемого события при реализации того или иного альтернативного решения.

**Поисковый политический прогноз** – прогноз, основанный на условном продолжении в будущем существующих в текущий момент тенденций.

**Политическая модель** – воспроизведение политической системы или ее фрагмента в форме, отличной от оригинала.

**Политическая ситуация** – состояние политической системы и комплекс взаимодействий между ее субъектами в определенный период времени.

**Политический анализ** – совокупность различных методик, с помощью которых возможно исследование конкретных политических событий и политической ситуации, создание предположений по поводу ее возможного развития и принятие компетентных политических решений.

**Политический прогноз** – научно обоснованное суждение о вероятных состояниях политической системы или отдельных ее субъектов в будущем и о возможных путях и сроках их достижения, имеющее четко обозначенный период упреждения и тесно связанное с возможностью оперативной реакции в виде политических решений.

**Политический эксперт** – специалист, обладающий уникальными знаниями о политической конъюнктуре и способный использовать их оптимальным образом для решения остроактуальных задач из текущей политической практики.

**Политическое прогнозирование** – процесс составления политических прогнозов.

**Политическое проектирование** – составление научно обоснованных суждений о возможных глобальных, базисных и принципиальных для тех или иных политических систем качественных изменений, приводящих к существенным политическим трансформациям и занимающих значительный период времени.

**Политическое решение** – выработка нескольких вариантов действий для ликвидации возникшей политической проблемы и дальнейший выбор оптимального из них, реализация которого должна устранить проблему с максимальной эффективностью.

**Прикладная политология** – раздел политической науки, занимающийся изучением и разработкой оптимальных методов решения в кратчайшие сроки различных проблемных ситуаций из текущей политической практики.

**Проблемный анализ политической ситуации** – исследование существующих в текущий момент проблемных узлов в политической системе, которое в дальнейшем результируется в политическом решении, направленном на ликвидацию изучавшейся проблемы.

**Рациональный выбор** – поведение, основанное на максимизации прибыли, которую можно выразить числовым значением.

**Самоопровергающийся прогноз** – прогноз, имеющий в качестве своей задачи генерацию такого воздействия на политическую ситуацию, которое позволило бы предложенному сценарию не реализоваться в действительности.

**Самосбывающийся политический прогноз** – прогноз, сам по себе выступающий как фактор, влияющий на политическую ситуацию, который имеет настолько сильное воздействие, что может сбываться даже несмотря на отсутствие реальных предпосылок для этого.

**Субъекты прикладной политологии** – эксперты-аналитики, работающие в специализированных коммерческих центрах или государственных структурах.

**Субъекты теоретической политологии** – ученые, объединенные в специальные научные корпорации: университеты и институты.

**Теоретическая политология** – раздел политической науки, занимающийся изучением общих закономерностей функционирования политической системы и отдельных ее компонентов, а также определением способов и направлений их изменений.

**Экспертная система** – компьютерная база знаний, способная принимать решения вместо человека.

## Литература

- 1 Ахременко А. С. Политический анализ и прогнозирование : учебное пособие. – М. : Издательство Московского университета, 2012. – 230 с.
- 2 Ахременко А. С. Политический анализ и прогнозирование : учебное пособие. – М. : «Гардарики», 2006. – 333 с.
- 3 Боришполец К. П. Методы политических исследований : учебное пособие. – М., 2005. – 239 с.
- 4 Брега А. В. Политические риски: основные подходы исследования и управления // Безопасность Евразии. – 2005. – № 2. – С. 653–657.
- 5 Дегтярев А. А. Прикладной политический анализ : электронный учебник для студентов-политологов. – М., 2010. – 544 с.
- 6 Мангейм Дж., Рич Р. Политология: методы исследования. – М., 1997. – 544 с.
- 7 От проблемы к знанию: теоретический и прикладной уровни политического анализа // <http://all-politologija.ru/knigi/politicheskij-analiz-i-prognozirovanie-axremenko/ot-problemi-k-znaniyu-teoreticheskij-i-prikladnoj-urovni-politicheskogo-analiza>.
- 8 Попова О. В. Политический анализ и прогнозирование: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки ВПО 030200 «Политология» / О. В. Попова. – М. : «Аспект Пресс», 2011. – 463 с.
- 9 Почепцов Г. Г. Стратегический анализ: стратегический анализ для политики, бизнеса и военного дела. – Киев : «Дзвін», 2004. – 68с.
- 10 Политический риск: анализ, оценка, прогнозирование, управление / Под ред. Ш. З. Султанова. – М. : «КомКнига», 1992. – 217 с.
- 11 Турунок С. Г. Политический анализ : учебное пособие для студентов управленческих спец. Вузов / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М. : «Дело», 2005. – 360 с.

## Приложение А (справочное)

Ученые, исследовавшие проблемы политического анализа и прогнозирования



### Габриэль Алмонд

(12 января 1911 – 25 декабря 2002 гг.)

американский политолог, специалист в области теоретической и сравнительной политологии. Приобрёл популярность благодаря своим работам по теориям политической системы и политической культуры. Автор структурно-функциональной модели. Широко использовал концепцию «входа и выхода» в анализе политических систем и уделил много внимания изучению соответствующих функций. Алмонд хорошо проиллюстрировал связь между политическими ориентациями граждан и особенностями функционирования политической системы.



### Пьер Бурдьё

(1 августа 1930 – 23 января 2002 гг.)

французский социолог, этнолог, философ и политический публицист, один из наиболее влиятельных социологов XX века. Автор тридцати пяти книг и четырёхсот статей, которые высоко оцениваются как в плане теоретических, так и эмпирических исследований. В то же время его работы подверглись разнообразной критике, в основном за детерминистское видение социального.

С 1981 года – профессор социологии в Коллеж де Франс. В 1990-е годы Пьер Бурдьё играл заметную роль в общественно-политической жизни Франции.

Бурдьё изучал, прежде всего, механизмы воспроизводства социальных иерархий. Он подчёркивал значимость культурных и символических факторов воспроизводства и критиковал марксистские концепции примата экономики. Согласно Бурдьё, ключевую роль в воспроизводстве социальных отношений

господства играет способность занимающих властные позиции агентов навязывать свои культурные и символические практики. Бурдьё ввёл понятие символического насилия как принуждения к признанию различных форм господства и незнанию его механизмов.

Исследования Бурдьё сосредоточены вокруг ключевых концептов: габитус как принцип действия агентов, поле как пространство фундаментальной социальной борьбы, капитал как ресурс в социальном поле, символическое насилие как главный механизм утверждения господства.



### **Роберт Алан Даль**

(17 декабря 1915 – 5 февраля 2014 гг.)

известный американский политолог, один из основоположников концепции плюралистической демократии, профессор Йельского университета, первый лауреат премии Юхана Шютте в политических науках (1995).

Роберт Даль оказал значительное влияние на политическую науку своими эмпирическими исследованиями о распределении власти в местном сообществе и теоретическими концепциями, особенно в отношении демократии и плюрализма. Он предложил минимальные процедуры, которым должна удовлетворять демократия:

- политический контроль над правительственными решениями. Конституция гарантирует происхождение политиков по их выбору. Орган выдается на определённый срок.

- выборные должности заполняются в соответствии с регулярными и справедливыми выборами, в которых насилие является неприемлемым. Выборы должны быть равными и открытыми.

- все взрослые граждане могут участвовать в выборах.

- практически все взрослые граждане могут баллотироваться на выборах.

- граждане имеют право говорить о политических вопросах, не опасаясь понести наказание за это.

- граждане имеют право искать альтернативные источники информации, которые реально существуют и находятся под защитой закона.

- граждане имеют право на создание независимых от государственных организаций объединений, включая политические партии и группы по интересам.



### **Дейвид Истон**

(24 июня 1917 – 19 июля 2014 гг.)

американский политолог, один из ведущих в США. Истон разработал собственный подход использования методов и категорий системного анализа к исследованию развития политических систем, выявление истоков их стабильности и выяснение тех механизмов, с помощью которых происходит взаимодействие политических систем с другими типами систем. В его представлении любая политическая система «взаимодействий, посредством которых в обществе властно распределяются ценности». Под последними Истон понимает богатство, полномочия и социальный статус. С другой стороны политические системы выступают для Истона как некие «системы поведения», являющиеся составной частью которых — подсистемой — значительно более крупных общественных систем. Истон полагал, что политическая система является открытой и всё время находится под «возмущающим воздействием» интра- и экстрасоциетальной «окружающей среды», под которой могут пониматься (внешние по отношению к отдельно взятому обществу системы) культура, «поток событий», социальная структура и экономика.

Подходы и методы, которые предложил Истон получили самое широкое использование в сфере сравнительного исследования политических систем.



### **Михал Калецкий**

(22 июня 1899 – 17 апреля 1970 гг.)

польский экономист левых взглядов, специалист в макроэкономике. Большую часть своей жизни преподавал в Варшавской школе экономики.

Перри Андерсон считает, что можно говорить о чисто польской школе марксистской политической экономии, в которую входят Роза Люксембург, Наталия Мошковская, Михал Калецкий и Хенрик Гроссман. В любом случае, ключевая роль Маркса в формировании теории Калецкого неоспорима – последний придерживался трудовой теории стоимости, анализировал производство и распределение с классовых позиций, исходил из историчной конечности и

несправедливости капитализма («Капиталистическая система представляет собой не систему «гармонии», целью которой является удовлетворение потребностей людей, а «антагонистическую» систему, призванную обеспечить прибыль капиталистам»).

В Англии и США его работы, не соответствовавшие классическим марксистским категориям, воспринимались как одна из форм левого кейнсианства. Сам Калецкий оказал значительное влияние на посткейнсианцев вроде Джоан Робинсон, придерживавшихся более левых, чем Дж. М. Кейнс, взглядов. Его даже называли «левым Кейнсом». Позднее его идеи развивал Атанасиос Асимакопулос.



**Гарольд Дуайт Лассуэлл**  
(13 февраля 1902 – 18 декабря 1978 гг.)

американский политолог, один из основоположников современной политологии, представитель бихевиоралистского подхода в политической науке и один из основателей Чикагской школы социологии, теоретик междисциплинарного подхода к исследованию поведения личности в различных сферах деятельности. Был почётным профессором права Йельского университета, одним из директоров Центра политических наук в Нью-Йорке, возглавлял Американскую ассоциацию политических наук.

Его работа «Техника пропаганды во время мировой войны» («Propaganda Technique in the World War», 1927) стало классическим сочинением по изучению массовой коммуникации.

Характеризовал США как «высоко манипулируемое общество». Многие годы занимался созданием единой и цельной политической науки, которая должна была заниматься не кабинетными, а полевыми исследованиями. С этой целью разрабатывая функциональный подход к политике, а также применял методы социальной психологии, психоанализа и психиатрии при исследовании политического поведения и той роли, которую «в распространении символики политической власти» играют массовые коммуникации. Один из первых учёных, кто стал использовать метод контент-анализа.



**Джеймс Гарднер Марч**  
(15 января 1928 г.)

Марч пользуется большим уважением, поскольку сумел выработать широкий теоретический подход, сочетающий психологические теории с другими поведенческими науками. Как один из основных приверженцев школы Карнеги (Carnegie School), экономического интеллектуального движения 50-х и 60-х годов прошлого века, он сотрудничал с когнитивным психологом Гербертом Саймоном (Herbert Simon), результатом чего стали несколько работ по теории организации. Марч также известен своей плодотворной работой в области поведенческого подхода в рамках теории фирмы вместе с Ричардом Сайертом (Richard Cyert) в 1963 г.

Сфера его научной работы достаточно широка, но основной фокус сконцентрирован на понимании того, как принимаются решения отдельными лицами, группами людей, организациями, компаниями и обществом. Марч исследует факторы, которые влияют на принятие решений, среди которых ориентация на риск, руководство и неопределенность настоящего и прошлого, политика и корпоративные интересы заинтересованных сторон; проблемы предоставления и получения консультаций; проблемы организационного и индивидуального обучения и проблемы баланса исследований и эксплуатации в организациях. Поскольку Джеймс Марч сам является воспитателем и педагогом, его исследования также затрагивают различные аспекты руководства университетами и другие педагогические проблемы.



**Джон Ролз**  
(21 февраля – 24 ноября 2002 г.)

американский политический и моральный философ, теоретик социального либерализма, основоположник либерально-государственной концепции внутреннего и международного права, в значительной степени лежащей в основе современной политики США.

Его magnum opus является «Теория справедливости» – одна из самых значительных

книг в политической философии. Этой книгой Джон Ролз возродил интерес к политической философии и стал одним из самых цитируемых современных философов.

В своей книге «Теория справедливости» философ разрабатывает теорию справедливости с помощью пересмотра классической теории общественного договора Джона Локка, Жан-Жака Руссо и Иммануила Канта. Для Локка законность политической власти проистекала из добровольного согласия людей, выраженного в виде договора или соглашения между властью и народом. Ролз же поднимает идею общественного договора на более высокий уровень абстракции. Он рассуждает, что люди заинтересованы в увеличении своей и уменьшении общей доли выгоды, полученной из сотрудничества.

Ролз построил гипотетическую мысленную конструкцию, в которой он предполагает, что люди, находясь в «естественном состоянии», между собой равны: они не знают своего места в обществе, социального статуса, классового положения. В этой ситуации никто не может изменить что-либо для себя в лучшую сторону, что и определяет исходную ситуацию как честную.



**Герберт Александер Саймон**  
(15 июня 1916 – 9 февраля 2001 гг.)

американский учёный в области социальных, политических и экономических наук, один из разработчиков гипотезы Ньюэлла – Саймона. Член НАН США (1967) и Американской академии искусств и наук (1959). Лауреат Нобелевской премии по экономике (1978) и премии Тьюринга (1975).

Он оказал заметное влияние на развитие теории организации, менеджмента и управленческих решений. Его работы в области вычислительной техники и искусственного интеллекта оказали существенное влияние на развитие кибернетики.

Основные усилия Г. Саймона были направлены на фундаментальные исследования организационного поведения и процессов принятия решений. По праву считается одним из создателей современной теории управленческих решений (теория ограниченной рациональности). Основные результаты, полученные им в этой области, изложены в таких книгах, как «Организации» (совместно с Джеймсом Марчем), вышедшей в 1958

году, а также «Административное поведение» и «Новая наука управленческих решений».

Значительный теоретический вклад Г. Саймона в науку управления получил достойное признание в 1978 году, когда ему была присуждена Нобелевская премия по экономике «за новаторские исследования процесса принятия решений в экономических организациях, в фирмах».

Герберт Саймон не читал газет и не смотрел телевизор, поскольку считал, что если случится что-то действительно важное, ему об этом кто-то обязательно расскажет, так что не стоит зря тратить время на СМИ.



### **Альберт Отто Хиршман**

(7 апреля 1915 – 11 декабря 2012 гг.)

американский экономист, профессор экономики Гарвардского университета, является одним из авторов индекса Херфиндаля-Хиршмана (точнее, его более раннего варианта).

Хиршман изучал «серую зону» (зону частичной безработицы) с экономической и политической точек зрения. В его первой книге, вышедшей в 1945 году, рассматривалась зависимость экономики от политики государств («Национальная мощь и структура международной торговли»). Это помогло вызвать волну скептицизма по поводу способа проведения Плана Маршала в 1940-х годах.

В 1958 году впервые сформулировал концепцию несбалансированного роста, которая вошла в область исследования теории «большого толчка». Протестовал против импорта и введения традиционных и устаревших экономических доктрин развития экономики («Стратегия развития», 1958). Настаивал на том, что развитие экономики должно быть подвергнуто исследованию в каждом конкретном случае, используя местные природные ресурсы и структуры, чтобы достичь желаемого результата. Утверждал, что навязывание единой доктринальной структуры без учёта местных особенностей – верный путь к губительному развитию. Хиршман считал, что экономики (как развитые, так и развивающиеся) развиваются не рационально, и работа экономистов развития заключается в разработке и заложении плана развития.



**Хрусталёв Марк Арсеньевич**  
(1930 – 11 мая 2010 гг.)

кандидат исторических наук, доктор политических наук, профессор кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО. Был одним из основателей системно-структурной школы политического анализа МГИМО, исследовал международные отношения.

В научных трудах М.А. Хрусталева изложена оригинальная концепция моделирования международных отношений, не имеющая аналогов ни в российской, ни в зарубежной науке. Важным достоинством этой концепции является, с одной стороны, ее междисциплинарный характер («тринарный» теоретический синтез, т.е. синтез понятийного аппарата философской теории познания, системного подхода и теории международных отношений), а с другой стороны, возможность преобразования ее в формализованную теоретическую (абстрактную) модель системы международных отношений.

Основными научными интересами были история и теория международных отношений. Проявился также в исследовании таких сфер как международные конфликты, политика стран Ближнего и Среднего Востока и Центральной Азии, в военно-политическом анализе.

Подготовил ряд учеников, написал университетский курс прикладной теории международных отношений, опубликовал десятки работ. По поручению МИД и органов безопасности готовил аналитические разработки, оставшиеся секретными. В конце жизни М.А. Хрусталёва были опубликованы две его итоговые монографии – «Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза» (2008) и «Методология прикладного политического анализа» (2009).

## Содержание

	Введение	3
1	Политический анализ и прогнозирование: основные понятия и определения	5
2	Политическое решение как объект анализа: признаки, виды	14
3	Роль, статус и этика политического аналитика	23
4	Основные этапы осуществления политического анализа и их информационное обеспечение	28
5	Типовые проблемы политического анализа: способы концептуализации	36
6	Измерение в политическом анализе: статистические методы	42
7	Политическое моделирование	46
8	Политическое прогнозирование – объективные методы	62
9	Субъективные (интуитивные) методы прогнозирования и экспертные оценки	77
10	Оценка реализации политических программ: основные виды, категории и методы	86
11	Процесс оценки политических программ: содержание, основные этапы, функции	110
	Примерные задания для аудиторной проверки домашних заданий	120
	Перечень вопросов к экзамену	123
	Глоссарий	126
	Литература	129
	Приложение А	130

А. М. Турлыбекова

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И  
ПРОГНОЗИРОВАНИЕ**

Учебное пособие

Технический редактор З. Ж. Шокубаева  
Ответственный секретарь Е. В. Самокиш

Подписано в печать 26.02.2018 г.

Гарнитура Times.

Формат 60x90/16. Бумага офсетная.

Усл.печ. л 7,94 Тираж 300 экз.

Заказ № 3172

Издательство «КЕРЕКУ»  
Павлодарского государственного университета  
им. С. Торайгырова  
140008, г. Павлодар, ул. Ломова, 64