

Проблема определения видов и критериев диагноза в политико-аналитической работе

Об авторе

Дегтярёв Андрей Алексеевич
кандидат философских наук, доцент
профессор факультета политологии МГИМО (У) МИД России
e-mail andrew@hovanka.ru
phone + 7 495 434-67-66
www www.mgimo.ru

Аннотация

Рассмотрены актуальные методологические проблемы политико-аналитической работы, связанные с классификацией её разновидностей, а также с определением основных оценочных критериев. Рассмотрены различные подходы к соотношению категорий «диагностика» и «оценивание», предлагается рабочая версия по оперированию аналитиками и экспертами этими понятиями.

Ключевые слова

политический диагноз и диагностика, политическая оценка и оценивание, политическая экспертиза, виды диагноза, экзогенный диагноз, эндогенный диагноз, общедиagnostические критерии, критерий эффективности, критерий результативности, критерий справедливости

Редакция

Финальная редакция от 17 июля 2006 года.

Введение

Вопрос об определении и систематизации разновидностей оценки политико-управленческого процесса затрагивает как практические стороны проведения современной государственной политики, так и методологию прикладного политического анализа. Ведь действительно, как добросовестный политик или администратор, принимающий государственные решения, так и сопровождающий его в этой работе эксперт и аналитик заинтересованы в четком выделении таких критериев оценки и видов диагностики, согласно которым можно говорить о «хорошем» или «плохом» уровне публичной политики или государственного управления.

Немало специалистов по прикладному политическому анализу (ППА) считают, что проведение дескриптивной аналитики на фазе мониторинга событий (функция описания и объяснения) выступает в качестве необходимого условия для работы экспертов по решению функциональных задач уже другой фазы ППА, связанной с осуществлением оценивания, или политической диагностики (оценочная функция) (Дегтярев, 2004а; Дегтярев, 2004b). По данному поводу У. Данн замечает, что для аналитика мониторинг часто является предварительным условием при проведении оценивания (Dunn, 2004, p. 357). Но при этом, на фазе мониторинга работа аналитика все же в основном связана с «фактами» (или «фактическими посылками» (factual premises)), тогда как понятие «оценивания» (evaluation) в основном затрагивает уже «ценности» (или «ценностные посылки» (value premises) аналитики). Если в первом случае мы пытаемся ответить на вопросы о том, почему и каким образом мы получаем тот или иной политико-управленческий результат, то во втором случае мы ставим уже несколько другой вопрос – а какую ценность имеет для нас данный результат?

Далее У. Данн утверждает, что если в ходе «мониторинга» (дескриптивная аналитика) дается «каузальная оценка» (casual appraisal), то есть оценка воздействия причинно-следственных связей при определении соответствующих политико-управленческих результатов, то в ходе «оценивания» (диагностика) дается «этическая оценка» (ethical appraisal), то есть оценка соответствия моральным ценностям действий в той или иной политической ситуации (Там же. p. 345). Конечно же, надо при этом иметь в виду, что сама формальная постановка

задачи абсолютного разведения фактов и ценностей, также как и полного разграничения мониторинга и оценивания в ходе ППА может привести исследователя к довольно абсурдным выводам и следствиям. Так же, как и в мониторинге, мы здесь оцениваем прошлое и настоящее состояния (ex-post \ ongoing) политико-управленческого процесса. Но в ходе мониторинга мы ставим вопрос: Что, как и почему происходит? А в ходе оценивания перед нами встает уже иной вопрос: Как это на нас влияет и насколько от всего этого нам становится лучше или же хуже?

Кроме того, здесь следует заметить, что в американской традиции ППА оценивание расстановки позиций и соотношения сил основных агентов-участников (stakeholders) в пространственно-временном континууме «внешней» социально-политической среды деятельности государственного органа (которая влияет на положение клиента-заказчика, или агента-эффектора) выносятся за рамки предметного поля «политико-управленческого оценивания» (policy evaluation) как субдисциплины ППА, закрепляя таким образом исследование «политической среды» (political environment) в основном за политическим менеджментом и политическим маркетингом.

Мы предлагаем, в сравнении с американской традицией, использовать несколько более широкий подход к определению границ и функций политической диагностики, включив в её сферу не только диагноз «внутреннего» механизма, но также оценивание воздействия «внешней среды», и в том числе влияние контекстуальных факторов, агентов-участников политики и иных центров принятия публичных решений.

Общая характеристика и основные виды политического диагноза

Вначале нужно попытаться ответить на самый широкий вопрос, а что такое диагноз вообще и политическая диагностика, в частности? Следует заметить, что на сегодня существует целый ряд смежных понятий, которые нередко используются в весьма близком или даже аналогичном смысле: 1) «диагноз» и «диагностика»; 2) «оценка» и «оценивание»; 3) «экспертиза» и «экспертирование».

Во-первых, начнем с диагноза. Термин «диагноз» (от греч. – *diagnosis* - распознавание, определение) первоначально использовался в медицине. Например, под ним подразумевалось определение состояния больного на основании его всестороннего медицинского исследования (Словарь иностранных слов, 1982. с. 160). Таким образом, диагноз обозначает оценку текущего состояния индивида, опирающуюся на соотнесение последнего с некими эталонными признаками (симптомами и синдромами), которые выступают в качестве измерительных критериев. Соответственно, и производный термин «диагностика» (от греч. – *diagnostikos*) означает прежде всего раздел медицины, изучающий признаки болезней, методы исследования больного и принципы установления диагноза. Кроме того, под ним же иногда понимается установление и изучение признаков, характеризующих состояние машин, приборов, технических систем для предсказания возможных отклонений и предотвращения нарушений нормального режима их работы. (Там же). Итак, здесь диагностический процесс выражает специфическую форму познания жизнедеятельности человека, связанную с оценкой его клинического состояния (болен / здоров) и степени угрозы его здоровью при помощи выявления соответствующих симптомов и синдромов болезней (Смирнов и др., 1994. с. 5-15).

Из клинической медицины в так называемую «клиническую социологию» переключал термин «клиническая диагностика», под которым понимается попытка соединения рефлексии объективных тенденций и субъективных восприятий, то есть качественного анализа макроструктурных взаимосвязей с индивидуально-коллективными оценками (Лапин и Масалков, 1994, с. 51; Щербина, 1993.). А вот Г.С. Батыгин пишет, что в целом в социальной науке диагностика представляет собой познавательную процедуру, «которая заключается в установлении

соответствия между двумя системами значений: одна из них задана явно – в терминах измерений, другая имеет латентную природу – представляет собой «конструкт», «смутный образ», «идею» (Батыгин, 1995, с. 46). В этом плане понятие диагностики очень близко по смыслу категории «измерение». Примерно также подходят к характеристике понятия «политико-управленческое оценивание» (policy evaluation) Эдит Стокей и Ричард Зекхаузер, авторы одной из первых в мире систематических работ по политическому анализу. Они также связывают задачи оценивания с концентрацией на выполнении таких функций как объяснение и предвидение, которые они при этом разграничивают с собственно анализом роли ценностей и этических принципов (Stokey and Zeckhauser, 1978, p. 261).

Итак, в самом широком смысле, в социальных науках диагноз понимается как оценка положения клиента на основе его соотнесения с некими эталонными признаками-измерителями, а диагностика, соответственно, выражает процесс выработки и постановки диагноза состояния объекта в соответствии с заданной оценочно-измерительной шкалой (Девятко, 1993).

Во-вторых, это «экспертиза» и «экспертирование». Экспертиза - это оценка состояния объекта, интересующего некоторого клиента, при помощи знаний и умений эксперта как опытного специалиста в определенной предметной области. Экспертирование - это процесс проведения экспертизы объекта на базе использования специальных опытно-эмпирических и концептуально-методологических знаний экспертов с учетом широкого применения различных методов и методик экспертных оценок (Сидельников, 1997; Масленников, 2001).

А что тогда такое экспертная оценка? Б.Г. Литвак считает, что экспертные оценки это «суждения высококвалифицированных специалистов-профессионалов, высказанные в виде содержательной, качественной или количественной оценки объекта, предназначенные для использования при принятии решений». (Литвак, 1996, с. 19). Таким образом, под экспертной оценкой понимается вид экспертного опроса, предполагающий использование суждений экспертов, которые опираются на процедуру сопоставления анализируемых объектов и их свойств в соответствие с определенными оценочными критериями. (Слепенков и др., 1992, с. 131). Н.И. Ростегаева пишет: «Метод экспертных оценок – специфическая социологический метод получения информации об объекте с помощью знаний специалистов –

экспертов в определенной области» (Осипов, 1991, с. 157). Экспертные оценки бывают разного вида: 1) по характеру общения и взаимосвязи - очные и заочные; 2) по процедуре подготовки и согласования оценок - одноактные и итеративные; 3) по численности задействованных экспертов – индивидуальные и групповые.

В-третьих, это оценка и оценивание. Американские политологи в основном используют термин «политико-управленческое оценивание» (policy evaluation, assessment, appraisal) для обозначения достаточно близкого упомянутой диагностической процедуре феномена. Например, У. Данн определяет оценивание связано с характеристикой «результатов осуществления публичной политики (policy outcomes), которые соотносят с содержанием определенных ценностей». (Dunn, 2004, p. 404). «В более специальном смысле слова оценивание связано с производством информации о пользе или вреде полученных политико-управленческих результатов» (Там же). Отсюда вытекает, что оценивание – это форма политического анализа, которая выполняет функции 1) обеспечения достоверной и валидной информацией о «политико-управленческом состоянии» (policy performance), выражающем степень удовлетворения потребностей, ценностей и возможностей, которое достигается посредством определенных публичных действий; 2) критика и прояснение тех ценностей, которые лежат в основе отбора целей и задач (Dunn, 2004, p. 357). А вот Джордж Гесс и Пол Фарнхам используют собственно термин «диагностика», прежде всего говоря о «диагностике проблемы» (problem diagnosis, diagnosis of policy problems) или даже «диагностической фазе» (the diagnostic phase or problem-structuring phase of policy analysis) ППА, причем поэтому даже разводят самую первую оценочную «фазу диагностики» (diagnostic phase) с самой последней «фазой оценивания» (evaluation phase) (Guess and Farnham, 2000, p. 23, 67, 70).

Итак, оценка это определение меры ценности состояния определенного объекта для положения субъекта (клиента). И тогда оценивание представляет собой процесс выработки оценки влияния состояния объекта на положение клиента при использовании определенных методологических принципов и ценностных критериев (Dunn, 2004, p. 345-369; Parsons, 1995, p. 542-568).

Ценностно-диагностическую оценку надо отличать от дескриптивно-экспликативного измерения и аналитического шкалирования. «Измерение» это

способ изучения социально-политических проблем, процессов, систем, их свойств и отношений с помощью соотнесения их с количественными эталонами. Применение процедур измерения в политическом анализе позволяет формулировать количественно определенные понятия (переменные) и связано с развитием специальных методов и измерительных инструментов (шкал, тестов, моделей) (Турунок, 2004). Измерение это приписывание, согласно определенным правилам, числовых значений объектам, их признакам в виде эмпирических индикаторов и математических символов. «Процедура измерения включает три основных этапа: 1) выделение измеряемых величин из общего набора возможных величин, характеризующих объект; 2) нахождение эталона; 3) соотнесение эталона с измеряемой величиной и получение соответствующей числовой характеристики» (Слепенков и др., 1992. с. 35). Существует два вида измерения: 1) «прямое измерение» - на этапе сбора данных, где при помощи операционализированных ранее понятий измеряется «наблюдаемая переменная», значения которой можно получить сразу из работы с первичной информацией; 2) «производное измерение» - на этапе анализа данных, где измеряется «латентная переменная», значения которой нельзя получить сразу, не проведя необходимых преобразований в работе с первичной информацией. (Толстова, 1998, с. 11).

По мнению У. Данна, «оценивание» (evaluation) в известном смысле включает в себя выводы аналитического мониторинга, интегрируя таким образом оба аспекта воедино: 1) использование различных методов мониторинга результатов публичных курсов и программ, 2) и приложение некоторого набора ценностей для того, чтобы определить степень воздействия этих результатов на положение индивида, группы, или общества в целом. Отслеживая взаимодействие этих двух связанных между собой аспектов, можно прийти к заключению, что практически в каждом оценочном утверждении присутствуют и фактические, и ценностные компоненты. Более того, немало действий, которые политические аналитики подразумевают под «оценочными», на самом деле в своей сущности таковыми не являются (are essentially nonevaluative), поскольку в основном связаны скорее с выработкой фактуальных, а не ценностных суждений. Например, четыре описанных выше методики мониторинга часто называют подходами для

проведения оценочного исследования (frequently mislabeled as approaches to evaluation research or policy evaluation) (Dunn, 2004).

Ну, а чем же выделяется из всех прочих вариантов «политическая диагностика»? В политических исследованиях понятие диагностики встречается ещё в XIX веке. Например, его использует Александр Стронин в одной из первых в России монографий по политологии и социологии политики «Политика как наука», приложение к которой так и называется «Политическая диагностика и прогностика России». Он замечает, что практическое искусство диагностики как раз состоит в «распознавании» политических явлений посредством определенных теоретических принципов, которые поэтому выполняют оценочную роль критериев-эталонов (Стронин, 1872, с. 350).

Итак, политическая диагностика – это раздел и фаза прикладного политического анализа, который ориентирован, во-первых, на разработку базирующейся на определенных принципах и критериях оценки состояния и характеристик «внешней» социальной среды в прошлом и настоящем, включая комплекс контекстуальных факторов, расстановку позиций и соотношение сил основных агентов-участников, и, во-вторых, на оценивание собственно работы «внутреннего» механизма политико-управленческой деятельности агента-эффектора, содержащей публичные цели и проекты, действия и результаты, что в свою очередь выражается в определении как степени их соответствия базовым ценностям общества, так и уровня удовлетворения ключевых потребностей «целевых» и «адресных» групп.

Критерии типологизации и виды политического диагноза

Профессор Лондонского Университета Уэйн Парсонс считает, что оценивание можно разграничить на две основные разновидности: «с одной стороны, на оценивание политического курса и составляющих его программ; а с другой, на оценивание работы людей, которые входят в состав организаций, ответственных за осуществление этой политики и программ» (Parsons, 1995, p. 543).

Но существуют и иные варианты деления. Одним из первых в ППА Эдвард Квейд выделил четыре базовых компонента политики, необходимых для адекватного проведения аналитиком процесса оценивания: 1) цели; 2) альтернативы; 3) последствия результатов и 4) критерии. Это, соответственно, дает возможность заинтересованному эксперту дать оценку выработанных целей, возможных альтернативных путей их достижения, затем квалифицируя их по выделенным признакам и просчитывая последствия результатов внедрения данных альтернатив (Quade, 1989, p. 45-47).

Кроме того, в отечественной литературе существует деление оценивания, или диагностики, на «комплексную» (целостный охват объекта) и «точечную» (охват отдельного сегмента объекта) (Пригожин, 1995, с. 241).

Далее заметим, что Дж. Мангейм и Р. Рич также группируют аналитико-оценочные разработки на основании характера и природы изучаемых экспертом объектов, подразделяя их на шесть базовых типов исследования: взаимосвязей; поведения; институтов; процессов; решений, и в завершении, добавляя к ним ещё оценку программ. (Мангейм и Рич, 1991).

Кроме того, здесь имеется немало довольно близких по духу подходов, исходящих из учета взаимосвязи политико-управленческого цикла и логики аналитико-диагностической работы. Например, Деннис Паламбо в своей статье «Политика и оценивание» предлагает установить соответствие между этапами принятия решений политиков и соответствующими им этапами оценивания аналитиками информации. Он затем выделяет следующие этапы (выступающие одновременно и основными типами оценки политики и управления) в процессе оценивания: 1) определение природы проблемы; 2) прогнозная оценка потребностей и определение «мишеней»; 3) анализ решений; 4) оценка общественного мнения; 5)

оценка хода реализации; 6) оценка влияния результатов, и наконец, 7) анализ политической осуществимости (political feasibility analysis) (Palumbo, 1987).

Но нам бы хотелось предложить и другой вариант разграничения видов политической диагностики. На основе выделения двух основных объектов анализа публичной политики - «внешней» социальной и международной среды и «внутреннего» механизма (среды) политико-управленческой деятельности, можно условно разграничить два основных типа диагноза: «экзогенный» и «эндогенный». Но возможно и ещё более дробное деление вариантов диагностики, которое основано на характере объекта оценивания и его функциональных задачах.

Предложим далее в дополнение к сказанному несколько иных вариантов диагноза: оценку стратегических курсов основных политических акторов и их тактической линии в хронотопологическом континууме социально-политической среды»; оценку ресурсного потенциала агентов-участников в «гравитационном поле» внешней среды; оценку соответствия институциональных рамок и организационной формы характеру деятельности политического агента; оценку роли внешних факторов, рисков и угроз. Что же получается у нас в итоге?

В итоге можно построить некую классификацию видов диагностики (оценивания), состоящую из двух крупных классов, «экзогенного» и «эндогенного», каждый из которых можно в свою очередь поделить ещё на восемь видов.

«Экзогенный» диагноз можно обозначить как оценку воздействия «внешней среды» на поведение политического агента-эффектора (политической организации). «Экзогенный» вариант диагноза ППС с влиянием на агента-эффектора различных компонентов «внешней» среды ППС, на основе характера воздействия которых можно было бы в свою очередь подразделить его на следующие разновидности: «факторную»; «стратегическую»; «тактико-диспозиционную»; «ресурсную»; «маркетинговую»; «институциональную»; «сетевую», и наконец, «рисковую». В итоге, можно предложить следующую классификацию видов «экзогенного» диагноза (оценки):

- (1) диагноз роли факторов (analysis of social inputs) связан с определением и оценкой влияния комплекса факторов «внешней» среды на ППС;

- (2) диагноз стратегических курсов (analysis of political strategy) связан с определением и оценкой стратегических приоритетов, интересов и ценностей, целей и задач, линий поведения основных политических акторов во «внешней» среде;
- (3) тактико-диспозиционный диагноз (political feasibility assessment) связан с выяснением тактической линии поведения основных акторов во «внешней» среде, их положения, позиций и диспозиций в хронотопологическом континууме «внешней» политической сцены, траекторий перемещения и тенденций самопозиционирования, а также путей перегруппировки участников в ходе изменения ППС;
- (4) ресурсный диагноз (available resources assessment) связан с оценкой соотношения ресурсных потенциалов и баланса сил основных акторов во «внешней» социальной среде, которая включает как учет комплекса потенциальных ресурсов, так и выявление их совокупного актуализированного влияния на среду агента-эффектора;
- (5) маркетинговый диагноз политического рынка (political market segmentation) связан с оценкой состояния конкурентного политического рынка в социуме, включающей как разделение на основные сегменты электората и определение соответствующих «групп-мишеней», так и собственно оценку рыночной позиции клиента;
- (6) сетевой диагноз политического поля (political network analysis) связан с оценкой влияния сетевой структуры «внешней» среды, включающей выяснение уровня социальных дистанций и рангов, характера политических коммуникаций и взаимодействий между основными акторами в той или иной ППС;
- (7) диагноз структурно-институциональных ограничений (institutional & political constraints assessment) связан с оценкой роли институциональных ограничений во «внешней» среде деятельности агентов-эффекторов, которые сводятся к формальным нормам и неформальным «правилам игры», регламентам и процедурам, внешним структурам и институциональным формам;

- (8) диагноз политических рисков, «внешних» вызовов и угроз проектируемой деятельности (political risk analysis / threats & challenges assessment) связан с оценкой роли социально-политических рисков, внешних вызовов и угроз деятельности акторов, поступающих в качестве определенных импульсов из его «внешней» социальной и международной среды.

«Эндогенный» диагноз мы определим как оценку работы «внутреннего» механизма политико-управленческой деятельности. Канадским политологом Лесли Палом выделяется четыре основных разновидности эндогенных политико-управленческих оценок, в соответствие с основными элементами проведения публичной политики: 1) оценка потребностей (needs evaluation) – оценка нынешних и требуемых ресурсов, и также ресурсов, требуемых для их удовлетворения; 2) оценка процесса (process evaluation) - оценка действий персонала, информационных систем, организационных механизмов; 3) оценка средств и результатов воздействия (outputs evaluation) – оценка результатов и затраченных на них средств; 4) оценка последствий (impacts evaluation) – оценка ожидавшихся результатов и незапланированных последствий. (Pal, 1992, p. 42-43).

Таким образом, эндогенный диагноз включает в себя оценку 1) целей и средств, 2) действий и результатов, 3) предпосылок и последствий, 4) форм и структур политико-управленческой деятельности (оргдиагноз) на основе ряда общих критериев, принципов и методов. В итоге, можно предложить следующую классификацию видов «эндогенного» диагноза (оценки):

- (1) диагноз условий возникновения проблемы клиента (problem diagnosis);
- (2) диагноз исходных потребностей и ожидаемых адресных результатов (needs assessment) - оценка неудовлетворенных потребностей и имеющихся ресурсов;
- (3) диагноз подготовки и принятия альтернативных вариантов решения в государственных органах (decision analysis);
- (4) диагноз предпринятых действий и полученных результатов (performance/formative evaluation) - оценка эффективности использования средств в соотношении с полученными результатами (анализ «издержек-выгод», «издержек-результативности»);

- (5) диагноз итоговых последствий осуществления публичной политики (impact / summative evaluation) - оценка конечных изменений в положении адресных и целевых социальных групп;
- (6) диагноз рангов и связей основных агентов-участников во «внутренней» структуре управленческой сети (policy network analysis);
- (7) диагноз организационных форм и способов работы управленческого механизма (organizational diagnosis) - организационный диагноз «сильных» и «слабых» сторон, принципов и структуры, форм и иерархии во «внутренней» среде политической организации (СВОТ- и ПЕСТ- анализ, Balanced Scorecards, и др.);
- (8) диагноз ожидаемых целей и средств их достижения (goals & objectives assessment / program evaluation) - оценка проектов будущих решений и программ. Сведем же теперь все указанные виды диагноза в сводную таблицу (См. Таблица 1).

Основные виды политического диагноза (оценки)

№	Объект	Экзогенный	Эндогенный
1	Факторы	Оценка воздействия комплекса факторов социальной среды (диагноз роли факторов / analysis of social inputs)	Оценка совокупности условий возникновения и преодоления проблемы клиента (проблемный диагноз / problem diagnosis)
2	Потребности и ценности клиента / акторов	Оценка базовых приоритетов и стратегий поведения политических акторов во «внешней» среде (диагноз стратегических курсов / analysis of political strategy)	Оценка соотношения исходных потребностей клиента и ожидаемых адресных результатов (диагноз потребностей / needs assessment)
3	Способы политической и управленческой активности	Оценка тактической линии поведения политических акторов во «внешней» среде (тактико-диспозиционный диагноз / political feasibility assessment)	Оценка способов подготовки и принятия альтернативных вариантов решения в государственных органах (диагноз решений / decision analysis)
4	Ресурсы	Оценка ресурсного «веса» политических акторов (диагноз ресурсных потенциалов и силовых балансов / available resources assessment)	Оценка соотношения результатов (полученных и ожидаемых) и использованных средств (диагноз средств и результатов / formative / performance evaluation)
5	Положение адресно-целевых групп	Оценка целевых сегментов политического рынка, обмена между «продавцами товара» и «группами-мишенями» (маркетинговый диагноз сегментов / political market segmentation)	Оценка влияния последствий результатов осуществления публичной политики на положение адресно-целевых групп (диагноз последствий результатов / summative / impact evaluation)
6	Институты / организации	Оценка воздействия «внешних» институциональных и структурных ограничений (диагноз роли институтов и	Оценка соотношения способа «внутренней» организации и характера работы управленческого механизма

	структур / institutional & political constraints assessment)	(организационный диагноз / organizational diagnosis / process evaluation)	
7	Структура взаимосвязей	Оценка социальных дистанций и взаимосвязей политических акторов во «внешней» структуре политической сети (сетевой диагноз политического поля / political network analysis)	Оценка коммуникаций и рангов основных агентов-участников во «внутренней» структуре управленческой сети (диагноз управленческих сетей / policy network analysis)
8	Проекты	Оценка политических рисков, угроз и вызовов проектируемой деятельности (диагноз рисков / political risk analysis / threats & challenges assessment)	Оценка проектируемого комплекса целей и способов их достижения (диагноз целей и программ / goals & objectives assessment / program evaluation)

Таблица 1

Конечно же, в завершение здесь следует указать, что в силу взаимосвязанности внутренних и внешних факторов публичной политики некоторые виды и методы политической диагностики обращены как во «внутреннюю», так и во «внешнюю» среду (СВОТ-анализ, сетевой анализ, и др.).

Определение принципов (критериев) политической диагностики

Далее перед нами возникает вопрос: если есть задача дать политическую оценку (или диагноз), то где же тогда взять и как отобрать общие принципы (criteria) и специальные критерии (criteria) для оценивания тех или иных воздействий факторов, поведения основных акторов во «внешней» среде, да и самой «внутренней» деятельности клиента. У. Данн отмечает, что в этом вопросе необходимо отталкиваться от решения вначале вопроса по выявлению содержания и критическому отбору самих ценностей (value clarification and critique), а затем на этой основе можно уже определить и выбрать собственно цели и принципы публичной политики. Он делает вывод, что выявление сущности ценностей (value clarification) «представляет собой процедуру идентификации и классификации ценностных предпосылок, на которой основывается селекция политико-управленческих целей» (Dunn, 2004, p. 248).

В качестве типичных примеров человеческих ценностей можно было бы привести свободу и равенство, дружбу и любовь, семейное и индивидуальное благополучие, безопасность и мир, материальный комфорт и духовное богатство, интеллектуальный потенциал и физическое здоровье, и т.д. Надо заметить, что в публичной политике и государственном управлении задействовано довольно много разновидностей человеческих ценностей: от политико-идеологических и конституционно-правовых до административно-организационных, корпоративно-ведомственных и персональных (Anderson, 2003).

Для начала необходимо определить понятие «принцип» вообще и «оценочный принцип», в частности. Существует множество вариантов определения категории «принцип». В целом, можно выделить три основных аспекта, раскрывающих его содержание. Принцип выступает, во-первых, в качестве формы познания (описания и объяснения) и инструментально-методологического положения; во-вторых, в виде аксиологического положения и оценочного критерия, и, в-третьих, в виде нормативно-прескриптивного положения и правила практической деятельности. (Дегтярев, 1984). Итак, из этого следует, что универсальное знание, аккумулируемое в содержании принципа, может быть соотнесено с оцениваемым объектом, в качестве некоторого эталона в ходе оценки.

Принципы (критерии) оценки формулируются аналитиком, исходя из задачи инструментального приложения содержания определенных ценностей, или ценностных ориентиров применительно к специфике диагностируемого объекта. Причем здесь надо иметь в виду, что эти оценочные критерии могут быть использованы в политическом анализе как для ретроспективной оценки прошлого (*ex post facto*) или текущего (*on-going*) состояния политико-управленческой сцены (*policy performance*), так и в перспективном ракурсе, при подготовке прогностической оценки (*ex ante*) её будущего состояния или проектируемых действий клиента.

Прежде всего, большинство специалистов по политическому анализу и публично-государственной политике сходятся на выделении трех базовых оценочных принципов, которые нередко именуется как «три Е» (или «Е-Е-Е»): «результативность» (*Effectiveness*), «эффективность» (*Efficiency*) и «справедливость» (*Equity*). К примеру, известный американский политолог, профессор Университета Иллинойс Стюарт Нагель предлагает их поставить первыми и главными в ряду шести основных критериев, к которым он также относит «включенность» (участие общественных и негосударственных объединений), «устойчивость» (несменяемость и предсказуемость установленных государством правил и процедур) и «проходимость» (возможность продвижения решений и осуществления публичной политики). (Нагель, 1999, с. 76-78). Кроме них, для проведения указанной процедуры оценивания работы «внутреннего» механизма ППР У. Данн добавляет ещё три универсальных принципа (критерия): «адекватность» (*adequacy*), «удовлетворенность» (*responsiveness*), и, наконец, «оправданность» (*appropriateness*). (Dunn, 2004, p.243-244). Английские политологи Алан Лоутон и Айдан Роуз на место третьего по счету «Е» (то есть вместо «справедливости») вводят принцип «экономичности» (*Economy*), выводя его даже на первый план (Lawton and Rose, 1994, p. 134-149).

К этому набору могут быть добавлены также ещё и некоторые другие критерии. Помимо традиционных эффективности, результативности и справедливости (а также «свободы выборы» (*freedom*)), Юджин Бардач, выделяет несколько других практически-политических критериев (*practical criteria*). А именно, критерии 1) «правомочности» (*legality*), связанный с соблюдением базовых прав и норм

законодательства, 2) «приемлемость» (acceptability), связанный с политической поддержкой и проходимостью альтернативы, 3) «прочность» (robustness), направленный на сохранение базового содержания альтернативы в период её реализации, и наконец, «скорректированность» (improvability), которая также связана с её адаптацией исполнителями в период реализации. (Bardach, 2000, p. 19-27).

С учетом последней точки зрения, добавим к шести указанным выше У. Данным критериям, теперь уже сами, еще шесть дополнительных критериев, в основном направленных на выработку экзогенной оценки, то есть на диагностику воздействия уже «внешней среды» на положение клиента: 1) емкость ресурсного потенциала (или «ресурсоемкость»), 2) выгодность позиции (или её «оптимизация»), и 3) соответствие нормам (или «норморелевантность»); 4) уровень маневренности; 5) степень обоснованности, и 6) степень адаптивности (Dunn, 2004, p. 356-358; Дегтярёв, 2004с, Гл. 5.3). Сведем их все вместе в единую Таблицу 2.

Общие оценочные принципы в политическом анализе

№	Оценочный принцип	Ключевой вопрос в оценке
1	Уровень результативности	В какой мере достигнут ожидаемый социально-политический результат?
2	Уровень эффективности	Насколько эффективно использованы ресурсы и средства для достижения полученного результата?
3	Степень справедливости	Насколько равномерно распределены издержки и выгоды от проведения публичной политики среди различных групп?
4	Уровень удовлетворенности	В какой мере полученные результаты послужили удовлетворению потребностей и предпочтений отдельных групп?
5	Степень адекватности	В какой мере достижение полученного результата способствует преодолению определенной общественной проблемы в целом?
6	Степень оправданности	В какой мере ожидаемые результаты соответствуют генеральным целям и оправдывают деятельность по продвижению к приоритетным ориентирам?
7	Степень обоснованности	Насколько обоснованным и аргументированным выглядит определенное дерево целей и линия поведения политического актора?
8	Уровень манёвренности	Насколько высок уровень целедостижения и комбинирования способов осуществления политических целей в деятельности основного актора?
9	Уровень оптимизации	Насколько целесообразным и оптимизированным предстает расположение основного актора в политическом континууме?
10	Уровень ресурсоёмкости	Насколько высок ресурсный потенциал и актуальная сила основных акторов в политическом поле?
11	Степень норморелевантности	В какой мере деятельность политических акторов соответствует функционированию базовых общественных норм?
12	Степень адаптивности	В какой мере политический актор учитывает воздействие «внешних» факторов на линию своего поведения и адаптирует её к изменениям конъюнктуры?

Таблица 2

Теперь необходимо выяснить взаимосвязь общих целей актора и частных критериев оценки его действий, а также соотношение «общего принципа» и «специального критерия» в процессе многокритериальной оценки.

Если взять самое общее определение, то «критерий» это некое мерило или эталонный признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация каких-либо явлений. (Словарь иностранных слов, 1982, с. 262). Б.Г. Литвак считает, что наряду с термином «критерий», могут использоваться также термины «фактор», «показатель», «частный критерий» и т.д. (Литвак, 1996, с. 99). Добавим уже от себя, что и категория «принцип» также выражает аксиологическую функцию, да и нередко используется просто в качестве синонима понятия «критерий» (Дегтярев, 1984).

Частные (специальные) критерии раскрывают конкретные требования и отдельные компоненты более абстрактных по содержанию общих принципов оценки (decision rules). Например, тот же У. Данн называет их «детализирующими (или иллюстрирующими)» критериями (illustrative criteria), поскольку каждый из базовых принципов оценки (basic criterions) в свою очередь может быть оценен через собственные «индикаторы». Б.Г. Литвак предлагает разграничить 1) общие («интегральные критерии») и 2) частные («функциональные показатели») критерии для того, чтобы можно было преобразовать (а по сути дела операционализировать) абстрактные понятия в более конкретные термины. Иногда один единственный критерий, используемый для оценки объектов экспертизы, аналитики называют «скалярным критерием», а выбранную совокупность критериев – «векторными критериями».

Далее он пишет, что между целями ЛПР и оценочными критериями существует взаимосвязь, причем каждой отдельной цели должен соответствовать критерий, с помощью которого может быть оценена степень достижения цели. Так, например, если целью является обеспечение высокого качества выпускаемого предприятием изделия, то в роли интегрального критерия может выступать качество изделия, а в роли частных критериев могут выступать показатели, характеризующие функциональные возможности изделия, экономические, экологические, эргономические, показатели надежности, безопасности и др. Но цели ЛПР при принятии решений относительно как простых, так и, в большей степени, сложных

объектов экспертизы нередко представляют в виде дерева целей, отражающего их иерархическую структуру. А поскольку для оценки степени достижения каждой цели используется соответствующий ей критерий, то для представления системы критериев, предназначенных для оценки объекта, также целесообразно использовать дерево критериев, отражающее структуру их иерархической подчиненности». (Литвак, 1996, с. 99-100).

Общие принципы и частные критерии оценки

Общие принципы (criteria)	Частные критерии (criteria)
Результативность	Объём охвата объектов услугами
Эффективность	Стоимость услуги Объём выгоды Соотношение затрат и выгод
Адекватность	Фиксированные затраты Фиксированная результативность
Справедливость	Критерий Парето Критерий Калдора Критерий Роулса
Удовлетворенность	Учет показателей состояния общественного мнения
Оправданность	Сбалансированность требований эффективности и справедливости

Источник: Dunn, 2004, p. 356-358

Таблица 3

Рассмотрим для примера три из указанных выше критериев. Критерий Парето используется при оценке альтернативных вариантов публичных решений, когда «предпочтение отдается таким направлениям, при реализации которых по крайней мере одному человеку становится лучше, и никому не становится хуже» (Dunn, 2004, с. 335). Критерий Парето - критерий выбора решения, сформулированный в виде следующей максимы: «Следует считать, что любое изменение, которое никому не причиняет убытков и которое приносит некоторым людям пользу (по их собственной оценке), является улучшением».

Далее идет критерий Калдора-Хикса, который используется при оценке альтернативных вариантов публичных решений, когда «выигравшие в определенной ситуации компенсируют потери проигравших» (Dunn, 2004, С. 337). Критерий Калдора-Хикса - критерий выбора решения, сформулированный в виде

следующей максимы: «Если есть члены общества, которые выигрывают при изменении, то потенциально они могут компенсировать проигрыш тем, чье положение ухудшается». И наконец, критерий Роулса сводится к идее того, что в результате реализации решения никому не станет хуже, но тем, кому сейчас хуже всех, должно стать лучше (Those worst off become better off). (Dunn, 2004, p. 243-244). Критерий Д. Роулса критерий выбора решения, согласно которому справедливым следует считать то решение, которое направлено на максимизацию выгод наиболее обездоленных членов сообщества (См. об этом: Туронок, 2004).

Как же свести их все воедино? В специальной литературе по менеджменту существует понятие оценочной системы. Например, Б.Г. Литвак предлагает определить в задачах многокритериального оценивания роль так называемых «оценочных систем», которые включают в себя следующие компоненты: перечень критериев, характеризующих проект; оценку сравнительной важности критериев; шкалы для оценки проектов по критериям; формирование принципа выбора. (Литвак Б.Г., 1996, с. 108-109).

Для того, чтобы соединить собственно оценку отдельных альтернатив со сравнительным анализом их преимуществ и недостатков в современной теории принятия решений активно используется так называемый «общий матричный подход» (general matrix approach) и различные методы матричных сравнений (по оценочным критериям, затронутым акторам, ресурсам времени и т.д.). Наиболее распространенным является метод оценивания при помощи матрицы «критериев / альтернатив», в соответствии с которым каждая альтернатива решения в табличной форме оценивается сквозь призму каждого избранного критерия и его приоритетности, а затем подводится общий итог в виде суммарной оценки.

Кроме того, что каждому критерию оценки задаются определенные индикаторы (для «эффективности» - «денежные единицы», для «справедливости» - «меры распределения» в шкале качественных оценок и т.д.), в оборот матричного подхода вводится также коэффициент (или условный вес) приоритетности каждого из отобранных критериев. Ведь ЛПР может быть консерватором или либералом, социал-демократом или коммунистом, и поэтому, в каждом конкретном случае соотношение между ценностями экономической выгоды и социальной справедливости может приобретать самые разнообразные конфигурации. Отсюда

можно заключить, что ранжирование приоритетов при обсуждении альтернатив бюджетного решения у «левых» и «правых» фракций в парламенте (к примеру, в вопросах выбора между расходами на развитие отечественного бизнеса или на поддержку социально незащищенных групп населения) будет довольно сильно отличаться. В реальной практике обсуждения вариантов государственных актов и поправок к ним постоянно возникают подобные проблемы выбора приоритетных критериев, в процессе преодоления которых политикам и администраторам приходится вести торг и добиваться компромиссов, образовывать блоки и коалиции, а иногда идти даже на острые конфликты и открытую конфронтацию. (Дегтярёв, 2004с, Гл. 5.3.).

Б.Г. Литвак подчеркивает роль шкал и шкалирования в использовании критериев оценке решений, значение так называемых «объективных» и «субъективных» измерительных эталонов. Он делает следующее замечание по данному поводу: «Неотъемлемой частью оценочной системы являются шкалы, в которых производятся оценки проектов по критериям, включенным в состав оценочной системы. Если критерии, по которым оцениваются проекты, носят экономический характер и измеряются в рублях (долларах), годах (месяцах), процентах и т.д., Томы, как правило, пользуемся соответствующими общеизвестными шкалами (*то есть «объективными шкалами» - прим. автора статьи*). Однако нередко при оценивании проектов возникает необходимость в использовании критериев, оценки по которым могут быть получены лишь с помощью специально разрабатываемых вербально-числовых шкал (*то есть «субъективных шкал» - прим. автора статьи*)» (Литвак, 1996, с. 108-109).

Но как все же тогда выглядит соотношение внутри уже целого блока понятий, включающего такие категории, как «ценность» и «интерес», «принцип» и «критерий», «цель и средство»? Ведь, например, обеспечение «качества» производимого товара это скорее не цель, (поскольку цель – получение прибыли как способ достижения материальной выгоды), а только технико-экономическое средство и условие осуществления цели. Стартовый этап связан с определением целей, критериев и ограничений в оценке публичного решения. Речь идет об определении целей и проблемы, оценке ресурсов и времени, учете критериев и ограничений, приоритетов и рангов. Ведь разработка альтернативных вариантов

решения исходит из поиска различных способов достижения целей и способов разрешения поставленной проблемы.

Таким образом, в сходной проблемной ситуации цели политических акторов могут расходиться, что повлечет за собой выбор различных альтернатив. Например, цель действующего депутата на выборах в одномандатном округе может состоять в том, чтобы переизбраться и удержаться, опираясь на наработанные связи и политический потенциал, тогда как целью кандидата-новичка является достижение известного прорыва в новом для него округе, обеспеченного взлетом узнаваемости и популярности свежего претендента. Что же такое есть политическая цель? Цель - это выражение желаемого состояния результата деятельности. Другими словами, цель представляет собой идеально положенный продукт человеческой активности, определяемый субъектом с позиции его ценностей и потребностей.

Заключение

В современной политике наиболее общие цели формулируются в программах и уставах партий, движений и объединений, в стратегических программах правительства и предвыборных платформах кандидатов в президенты, преамбулах к конституциям, законам и административным актам, а также в официальных декларациях отдельных публичных политиков и коллективных резолюциях общественных форумов и партийных съездов. Здесь может вполне закономерно возникнуть вопрос: а зачем нужно в очередной раз формулировать и уточнять цели при принятии отдельного решения в конкретной ситуации, когда в общем и целом они уже известны? Иначе говоря, нужна ли какая-то особенная целеориентация для каждого конкретного решения, если мы уже в общей форме определили «древо целей» нашей государственной политики? На этот вопрос следует ответить утвердительно, поскольку общие абстрактные цели должны быть приложены к конкретной проблемной ситуации, причем их интерпретация зависит от ценностей и критериев соответствующего их носителя, то есть ЛПР. «Включенные в анализ цели выражают ценности лица, принимающего решение, или же ценности той группы людей, которую представляет ЛПР». Поэтому формулировка целей носит императивный характер, так как выражает легитимную волю ЛПР. Далее, сообразно иерархии ценностей может быть определена система приоритетов (преференций или предпочтений) и оценочных критериев для того или иного отдельного решения, которая будет строиться под задачи конкретного политического агента.

Большинство специалистов по анализу решений выделяет два основных типа целей: субстанциональные (базовые, инфинитные) и инструментальные (обеспечивающие, финитные). Если субстанциональные цели тесно связаны с такими базовыми общественными ценностями, как справедливость и благосостояние, порядок и свобода, эффективность и достоинство, то инструментальные цели направлены на поиск средств достижения и обеспечения этих первых целей. Естественно, что первый вид целей может быть задан в довольно абстрактной форме, тогда как вторые должны иметь вполне операционализированное и прагматизированное представление. Для примера укажем, что в Конституции России и в Бюджетном кодексе РФ сформулирован ряд

таких общих целей государственной, и в том числе финансовой, политики, как ориентация на обеспечение благосостояния граждан и общества, достойную старость, рыночные и правовые принципы, и т.д. Но в ежегодном бюджетном послании президента и бюджетном федеральном законе эти общие цели преобразуются во вполне операционализируемые практические задачи бюджетной политики на текущий год, подкрепленные точными расчетами доходов и распределяемыми ресурсами.

Другое дело, что в таких крупных государственных решениях, как закон о бюджете, ограничиться одной целью невозможно, и поэтому приходится строить систему множественных целей бюджетного решения, что вызывает проблему координации и субординации инструментальных целей (или задач). «Дерево целей» публичного решения нужно строить по «горизонтали» и «вертикали», группируя цели по определенным кластерам (социальным, экономическим, информационным и т.д.), а также двигаясь либо «сверху-вниз» (от субстанциональных к инструментальным целям), либо наоборот, «снизу-вверх», достраивая субстанциональный уровень при помощи перехода от вопроса «что» к фундаментальному вопросу «почему».

Следующий шаг связан с выяснением критериев, приоритетов и ограничений государственных решений. Наиболее фундаментальную роль здесь играют оценочные критерии, опирающиеся примерно на те же базовые общественные ценности, что и рассмотренные немногим ранее субстанциональные цели, с той разницей, что критерий должен включать в себя параметры, позволяющие оценить степень соответствия или продвижения содержания решения заявленным ценностям. Например, американские политологи часто выделяют триединый аксиологический критерий «эффективность-результативность - справедливость» (так называемые «Three E: Efficiency - Effectiveness – Equity»), который опирается на ценности материального благосостояния и человеческого достоинства.

Выделенные базовые критерии дают возможность охарактеризовать и проранжировать так называемые «приоритеты» (преференции или предпочтения). Чем же они отличаются? Упомянутый ранее Дж. Андерсон считает, что политические (или политико-управленческие) приоритеты означают ранжирование пунктов повестки, когда одни ее аспекты считаются более важными или

вытесняющими другие позиции. Тогда, например, в очередном бюджетном решении можно в качестве приоритетной задачи поставить повышение зарплаты военным, судьям и милиционерам, но в тоже время притормозить повышение доходов таких категорий бюджетников, как врачи, учителя и социальные работники.

Существуют и другие способы раскрытия понятия «политико-управленческие приоритеты» (policy priorities). Так, приоритеты в принятии решений трактуются как степень важности или мера значения тех или иных задач при разрешении проблемной ситуации. Скажем, важно выяснить то, какими приоритетами руководствуются городские начальники, принимая решение о крайне неудобной для жителей, но удобной для строителей и представителей торговли, архитектурно-планировочной концепции застройки района: эстетикой, экологией, комфортом бизнеса или тривиальным «откатом»? Что лежало в основе выделения подобных приоритетов: научные знания, управленческий опыт, давление влиятельных групп или коммерческая выгода? Таким образом, приоритеты в государственных решениях должны быть всесторонне обоснованы, а не просто взяты «с потолка», как это, к сожалению, пока сейчас ещё нередко происходит в России.

Литература

1. Дегтярев А.А., 2004а, Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития // Политические исследования. № 1. с. 154-168.
2. Дегтярев А.А., 2004b, Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: Динамический цикл и его основные фазы // Политические исследования. № 4. с. 158-168.
3. Дегтярёв А.А., 2004с, Принятие политических решений. - М.
4. Дегтярев А.А., 1984, Общие принципы политической стратегии и тактики коммунистических партий (Теоретико-методологический анализ). - М.
5. Dunn W., 2004, Public Policy Analysis: An Introduction. Upper Saddle River. p. 357.
6. Словарь иностранных слов, 1982, - М.
7. Смирнов В.А., и др., 1994, Логика и клиническая диагностика: Теоретические основы. М., с. 5-15
8. Лапин Н.И. и И.К. Масалков, 1994, Методология диагностики больного общества // Социологические исследования. № 5.
9. Щербина В.В., 1993, Средства социологической диагностики в системе управления. - М.
10. Батыгин Г.С., 1995, Лекции по методологии социологических исследований. - М.
11. Stokey E. and R. Zeckhauser, 1978, A Primer for Policy Analysis. New York.
12. Девятко И.Ф., 1993, Диагностическая процедура в социологии: Очерк истории и теории. - М.
13. Сидельников Ю., 1997, Экспертиза: Состояние и тенденции развития // Мировая экономика и международные отношения. № 2. С. 122–130.
14. Масленников Е.В., 2001, Экспертное знание: Интеграционный подход и его приложение в социологическом исследовании. - М.
15. Литвак Б.Г., 1996, Экспертные оценки и принятие решений. - М.
16. Слепенков И.М. и др. (ред.), 1992, Практикум по социологии. - М.

17. Г.В. Осипов (ред.), 1991, Социологическое исследование: Методы, методика, математика и статистика. Словарь-справочник Т. 4. - М.
18. Guess G. and P. Farnham, 2000, Cases in Public Policy Analysis. - Washington.
19. Parsons W., 1995, Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. - Cambridge.
20. Туронок С.Г., 2004, Политический анализ. - М.
21. Толстова Ю.Н., 1998, Измерение в социологии. - М.
22. Стронин А.И., 1872, Политика как наука. - СПб.
23. Parsons W., 1995, Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cambridge.
24. Quade E., 1989, Analysis for Public Decisions. Englewood Cliffs.
25. Пригожин А.И., 1995, Современная социология организаций. - М.
26. Мангейм Д. и Р. Рич, 1991, Анализ общественной политики и оценка программ // Политические исследования. № 3. с. 172–180.
27. Palumbo D., 1987, Politics and Evaluation / The Politics of Program Evaluation ed. D. Palumbo. Newbury Park.
28. Pal L., 1992, Public Policy Analysis: An Introduction. Scarborough.
29. Anderson J., 2003, Public Policymaking: An Introduction. Boston.
30. Нагель С., 1999, Соединяя капитализм, социализм и демократию / Соединяя капитализм, социализм и демократию: Практическая политика в России и США. под ред. Рукавишников В. и С. Нагеля. - М.
31. Lawton A. and A. Rose, 1994, Organization and Management in the Public Sector. London.
32. Bardach E., 2000, A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. N.Y.; L.
33. Литвак Б.Г., 1996, Экспертные оценки и принятие решений. - М.
34. Туронок С.Г., 2004, Политический анализ. - М.