

Дегтярёв А.А., канд. филос. наук
andrew.a.degtyarev@gmail.com

МГИМО МИД России,
факультет управления и политики,
кафедра политической теории
Москва, Россия

DOI: 10.24153/2079-5912-2018-9-2-28-32

СОВРЕМЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ ДИАГНОСТИКИ В МЕТОДОЛОГИИ ПРИКЛАДНОГО АНАЛИЗА ПУБЛИЧНО-ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД

Аннотация: В статье рассматривается ряд методологических вопросов прикладного (комплексного и междисциплинарного) анализа публичной политики, которые связаны с рабочей фазой социально-политической диагностики (оценивания) в ходе информационного обеспечения управленческих процессов. Даются характеристики понятия «оценочный принцип» как базового критерия-эталона для осуществления социально-политической диагностики. Далее, выясняется содержание и роль таких основных оценочных принципов, как результативность, эффективность и справедливость, адекватность, удовлетворённость, оправданность, и др.

Ключевые слова: прикладной анализ публичной политики, социально-политическая диагностика, лица принимающие решения (ЛПР), социально-политическое оценивание, оценочные принципы, базовые критерии.

Вопрос об определении и классификации принципов и критериев прикладной социальной диагностики политико-управленческого процесса носит комплексный характер, поскольку находится на междисциплинарном стыке, в пограничном пространстве таких социально-гуманитарных наук, как социология, политология, экономика и философия. Кроме того, этот вопрос затрагивает как практические аспекты оценки результатов осуществления современной публично-государственной политики, так и комплексную методологию прикладного анализа, а также обеспечивающую подобный диагноз технологию информационно-аналитической работы [2, с. 158]. И действительно, добросовестный политик-парламентарий или рациональный администратор-управленец, принимающий комплексные государственные решения, обычно заинтересован в четком выделении и понимании ряда таких критериев оценки и способов социально-политической диагностики, согласно которым можно говорить о «успешном», или же, «неудачном», уровне ведения публичной политики и государственного управления.

Немало специалистов по прикладному политическому анализу (ППА) считают, что проведение дескриптивной аналитики на фазе мониторинга событий, сбора и обработки исходных данных (дескриптивная функция, т.е. по описанию) выступает в качестве необходимого условия для работы экспертов по решению функциональных задач уже следующей фазы ППА, связанной с осуществлением оценивания, или политической диагностики (аксиологическая функция, т.е. по оцениванию). По данному поводу, профессор У. Данн замечает, что для аналитика мониторинг часто является предварительным условием при проведении оценивания [7, с. 310].

При этом на фазе информационного мониторинга работа аналитика все же в основном связана с «фактическими» предпосылками, тогда как понятие «оценивание» (evaluation) в основном затрагивает уже «ценностные» параметры анализируемых процессов. 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 – какую же ценность имеет для лиц принимающих решения (ЛПР) данный результат? Первоначально, в ходе мониторинга проведения мониторинга, мы ставим вопрос: Что, как и почему происходит? А вот уже в ходе оценивания перед аналитиком встает уже иной вопрос: Как это на нас влияет и насколько от всего этого нам становится лучше или же хуже?

Вначале нужно попытаться ответить на самый широкий вопрос, а что такое социальный диагноз вообще, и политическая диагностика, в частности. Термин «диагноз» (diagnosis - распознавание) первоначально использовался в медицине, и он обозначает оценку текущего состояния индивида, опирающуюся на соотнесение последнего с некими эталонными признаками (симптомами и синдромами), которые выступают в качестве измерительных критериев. Итак, в самом широком смысле, в социальных науках диагноз понимается как оценка положения, деятельности и поведения ЛПР 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 [1, с. 58].

Кроме того, социально-политическая диагностика выступает как относительно автономный раздел и фаза прикладного анализа публичной политики, который ориентирован, во-первых, на разработку базирующейся на определенных принципах и критериях оценки состояния и характеристик «экзогенной» 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 «эндогенного» механизма политико-управленческой деятельности агента (ЛПР), содержащего систему публичных целей и проектов, действий и результатов, что в свою очередь выражается в определении как степени их соответствия базовым ценностям общества, так и уровня удовлетворения ключевых потребностей («целевых») и «адресных» групп.

Что касается западных политологов, то ими в основном используется термин «политико-управленческое оценивание» (policy evaluation) для обозначения достаточно близкого упомянутой диагностической процедуре «эндогенного» феномена. Например, профессор Х. Воллман считает, что оценивание нацелено на изучение уровня результатов осуществления публичной политики, которые соотносятся с содержанием определенных целей и ценностей [9, с. 376]. В более же специальном смысле слова оценивание связано с производством информации о пользе

или вреде полученных политико-управленческих результатов. Отсюда вытекает, что оценивание – это форма политического анализа, которая выполняет функции обеспечения ЛПР достоверной информацией о состоянии и качестве хода политико-управленческой деятельности, и выражает степень удовлетворения потребностей ЛПР и соответствия его ценностям, которое достигается посредством определенных публичных действий, а также определения ценностных критериев, которые лежат в основе выбора управленческих целей и задач.

Далее, возникает вопрос: если возникает задача дать политическую оценку (или диагноз), то где же тогда взять и как отобрать общие принципы (criteria) и частные специальные критерии (criteria) для оценивания тех или иных воздействий факторов, поведения основных акторов во «внешней» среде, да и самой «внутренней» деятельности клиента. Для начала необходимо определить понятие «принцип» вообще и «оценочный принцип (критерий)», 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 [8, с. 34].

Прежде всего, большинство специалистов по политическому анализу и государственной политике сходятся на выделении трех базовых оценочных принципов (в известном плане «триединых»), поскольку нередко именуются как некая «троица Е»: «результативность» (effectiveness), «эффektivность» (efficiency) и «справедливость» (equity) [5, с. 212]. Кроме них, для проведения указанной процедуры оценивания работы внутреннего механизма ППР У. Данном добавляется ещё три универсальных принципа (критерия): «адекватность» (adequacy), «удовлетворенность» (responsiveness), и, наконец, «оправданность» (appropriateness) [7, с. 152].

Затем необходимо выяснить взаимосвязь целей акторов и критериев оценки их действий, а также соотношение общего принципа и специального критерия в процессе многокритериальной оценки. Добавим, что и термин «принцип» также выражает аксиологическую функцию, да и нередко используется просто в качестве синонима понятия критерия. И обычно частные (специальные) критерии раскрывают конкретные требования и отдельные компоненты (более абстрактных по содержанию) общих принципов оценки.

Таблица 1. Оценочные принципы (критерии) в политическом анализе

Оценочные принципы / базовые критерии	Ключевой вопрос в ходе проведения оценивания	Частные критерии / специальные оценочные индикаторы
1.Уровень результативности	В какой мере достигнут ожидаемый социально-политический результат?	Объём охвата объектов управления проектируемыми услугами и продуктами
2.Уровень эффективности	Насколько эффективно использованы ресурсы и средства для достижения полученного результата?	Стоимость услуги Объём выгоды Соотношение затрат и выгод
3.Степень справедливости	Насколько равномерно распределены издержки и выгоды от проведения публичной политики среди различных групп?	Критерий Парето Критерий Калдора Критерий Роулса
4.Уровень удовлетворенности	В какой мере полученные результаты послужили удовлетворению потребностей и предпочтений отдельных групп?	Учет показателей состояния общественного мнения целевых аудиторий
5.Степень адекватности	В какой мере достижение полученного результата способствует преодолению определенной общественной проблемы в целом?	Фиксированные затраты Фиксированная результативность
6.Степень оправданности	В какой мере ожидаемые результаты соответствуют генеральным целям и оправдывают деятельность по продвижению к приоритетным ориентирам?	Сбалансированность требований эффективности и справедливости

Как же их всех сводить тогда воедино? В специальной литературе по менеджменту существует понятие оценочной системы. Например, Б.Г. Литвак предлагает сформировать в задачах многокритериального оценивания роль так называемые «оценочные системы», которые включали бы в себя следующие компоненты: перечень критериев, характеризующих проект; оценку сравнительной важности критериев; шкалы для оценки проектов по критериям; формирование принципа выбора [4, с. 108]. 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 [3, с. 264].

Кроме того, что каждому критерию оценки задаются определенные оценочные индикаторы (для эффективности - монетарные 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. [5, с. 342]. 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.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Девятко И.Ф. Диагностическая процедура в социологии: очерк истории и теории. М., 1993. 175 с.
2. Дегтярёв А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития // Политические исследования. 2004. № 1. с. 154-168.
3. Дегтярёв А.А. Принятие политических решений. М.: Книжный дом университет, 2008. 416 с.
4. Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении. М., Дело, 2004. 399 с.
5. Миллер Д. Анализ по критерию «затраты-выгоды» // Эффективность государственного управления. Под ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998. с. 333-349.
6. Туронок, С. Г. Политический анализ и прогнозирование. М.: Юрайт, 2016. 291 с.
7. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. Upper Saddle River: Pearson Education, 2012. 456 p.
8. Handbook of Public Policy Evaluation / Ed. S. Nagel. London: SAGE Publications, 2002. 424 p.
9. Wollmann H. Policy Evaluation and Evaluation Research // Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods / Ed. F.Fischer, G. Miller, M. Sidney. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 369-402.

Degtyarev A.
Cand. philos. Sci.
Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University)
Russia, Moscow
andrew.degtyarev@gmail.com

MODERN PRINCIPLES OF DIAGNOSTICS IN THE METHODOLOGY OF APPLIED ANALYSIS OF PUBLIC-STATE POLICY: INTEGRATED APPROACH

The subject matter of this article deals with some methodological problems in the development of public policy analysis, concerning with the evaluation of policy performance at socio-diagnostic phase of the policy-making process and its informational-analytical work. We could find the discourse on the definition of the notion "principle" as the basic type of evaluation criterion. Then, author analyses different important policy evaluation criteria - effectiveness, efficiency, equity, adequacy, responsiveness, appropriateness, etc.

Keywords: public policy analysis (PPA), socio-political diagnostics, public policy makers (PPM), social and policy evaluation, basic principles, special evaluation criteria.

Literature:

1. Devyatko I.F. Diagnosticheskaya procedura v sociologii: ocherk istorii i teorii. M., 1993. 175 s.
2. Degtyaryov A.A. Politicheskij analiz kak prikladnaya disciplina: predmetnoe pole i napravleniya razvitiya // Politicheskie issledovaniya. 2004. № 1. s. 154-168.
3. Degtyaryov A.A. Prinyatie politicheskix reshenij. M.: Knizhny`j dom universitet, 2008. 416 s.
4. Litvak B.G. E`kspertny`e tehnologii v upravlenii. M., Delo, 2004. 399 s.
5. Miller D. Analiz po kriteriyu «zatraty`-vy`gody`» // E`ffektivnost` gosudarstvennogo upravleniya. Pod red. S.A. Batchikova, S.Yu. Glaz`eva. M., 1998. s. 333-349.
6. Turonok, S. G. Politicheskij analiz i prognozirovaniye. M.: Yurajt, 2016. 291 s.
7. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. Upper Saddle River: Pearson Education, 2012. 456 p.
8. Handbook of Public Policy Evaluation / Ed. S. Nagel. London: SAGE Publications, 2002. 424 p.
9. Wollmann H. Policy Evaluation and Evaluation Research // Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods / Ed. F.Fischer, G. Miller, M. Sidney. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 369-402.