

Информационно – методическое пособие:
«Public Policy» - государственная (муниципальная) политика,
ориентированная на учет интересов всех легитимных групп населения.

Под редакцией **Ч. Ногойбаевой, А. Третьякова.**

Авторский коллектив:

Глушкова М.

Ибраимов Т.

Измайлов К.

Сыдыкова З.

Третьякова Т.

Содержание

Введение

1. Новые задачи системы управления, связанные с демократическими преобразованиями в Кыргызстане.
2. Циклы политики.
 - 2.1 Регуляторная политика.
3. Определение «Public Policy»
4. «Public Policy» как технология управления.
5. Модель «Policy» процесса.
6. Исследование и анализ политики.
7. Содержательные вопросы исследования и анализа политики.
 - 7.1 Определение и формулирование проблемы.
 - 7.2 Разработка вариантов решений.
 - 7.3 Оценка последствий предлагаемых решений.
 - 7.4 Реализационные схемы.
 - 7.5 Мониторинг и оценка при реализации решений.
8. Организация и проведение консультаций.
 - 8.1. Необходимость проведения консультаций.
 - 8.2 Определение и анализ заинтересованных сторон.
 - 8.3.Определение форм проведения консультаций с заинтересованными сторонами.
 - 8.4 Рекомендации по подготовке и проведению консультаций.
9. Субъекты общественной политики.
10. Аналитические центры (АЦ).
11. Документы «Public Policy».

Введение

Со времени обретения независимости в 1991 году Кыргызстан выбрал демократический путь своего развития. Это означает появление, становление и закрепление различных демократических институтов в некоторой их целостности. Среди них особое значение имеют те, которые относятся к демократическому управлению, подготовке и принятию решений.

Народ Кыргызстана избирает своих представителей в органы власти, обеспечивая тем самым один из важнейших принципов демократии - выборность и периодическая

сменяемость власти. Созданы политические институты, формально обеспечивающие передачу власти.

Другого важного института демократии, обеспечивающего публичный контроль над выбранной властью в период между выборами, нет. Отсутствуют демократические институты, обеспечивающие диалог между властью и обществом - институты повседневной демократии. Становление форматов и процедур «повседневной, гражданской демократии» находится в зачаточном состоянии.

Отсюда вытекает необходимость создания институциональной способности власти и общества сотрудничать в деле создания механизмов такой государственной политики, которая бы в процессе принятия политических решений определяла и учитывала интересы разных общественных групп, в идеале – всех легитимных групп общества.

Эффективным методом разработки, принятия и реализации политических решений, основанных на выявлении и согласовании интересов различных групп населения, анализе всех плюсов, минусов и последствий таких решений, а также разработке рекомендаций является “public policy” технология, получившая практическое воплощение во многих странах мира.

3. Новые задачи системы управления, связанные с демократическими преобразованиями в Кыргызстане.

Кыргызстан в 1991 году сделал исторический выбор своего суверенного развития как демократической страны с рыночной экономикой. Такой политический курс с неизбежностью столкнулся с совершенно новыми задачами и проблемами, которых не было при советской системе государственного управления. Перед органами государственной власти возник целый пакет новых задач, важнейшими из которых являются:

- **Разработка и реализация стратегий** государства и общества в целом, а также различных их частей – отраслевых, территориальных, кластерных и др. В советской системе государственного управления разработка стратегий была прерогативой центральных органов власти, а ее реализация обеспечивалась системой партийного, административного и иных видов контроля. Ныне органы власти как государственной, так и местной вынуждены самостоятельно разрабатывать стратегии и программы и самостоятельно обеспечивать их выполнение.
- **Необходимость учета политической конкуренции и борьбу разных групп интересов.** В советской системе управления был только один легитимный интерес, формулируемый КПСС. Демократическая система управления вынуждена учитывать разнообразные интересы легитимных групп общества, так как зависит от этих групп как потенциальных избирателей.
- **Необходимость работать с ограниченными ресурсами в условиях политической конкуренции за эти ресурсы.** Советская система управления практиковала централизованное пользование экономическими и человеческими ресурсами практически бесконтрольно. Сегодня Правительство столкнулось с ограниченностью ресурсов и борьбой за эти ресурсы разных групп интересов. Кроме того, необходимо определять и защищать приоритеты развития страны.

- **Особенности рыночного регулирования.** Госплан СССР осуществлял централизованное планирование и распределение ресурсов под этот план. Рыночная экономика может оперировать стимулами и ограничениями, требует аналитического обеспечения разных вариантов регулирования и создания новых экономических и финансовых институтов.
- **Необходимость обеспечивать общественную поддержку вырабатываемой политики.** В демократическом обществе и судьба выработанной политики и судьба органов власти, реализующих эти политики напрямую зависят от оценки и поддержки политики избирателями и разными общественными группами.
- **Необходимость работать с международными организациями по международным стандартам и форматам.** Кыргызстан стал членом ВТО и других международных организаций, а эффективное сотрудничество в рамках этих и других взаимодействий во многом определяется готовностью Кыргызстана разговаривать на языке международных стандартов и форматов.

Попытки решать новые задачи средствами директивного управления приводят к постоянным разрывам в деятельности органов управления и правительства, невыполнению поставленных задач, частым отставкам правительства и критике со стороны оппозиции и разных общественных групп.

Выполнение новых задач требует изменения средств разработки, принятия и реализации решений таким образом, чтобы управленец мог:

- владеть четкими и поддержанными обществом стратегиями и приоритетами;
- базироваться на аналитических материалах, которые дают возможность разрабатывать альтернативы, рассчитывать потребность в ресурсах, предусматривать последствия и учитывать риски;
- владеть средствами управления изменениями, которые необходимо осуществить.

4. Циклы политики.

В процессе принятия государственных решений всегда осуществляется ряд определенных обязательных для выполнения действий, взаимосвязь которых и предопределяет жизненный цикл принятого решения. Такая совокупность минимально необходимых и достаточных для производства решений действий называется циклом политики. Такое представление политики характеризует процесс ее разработки не только как последовательное, поэтапное действие, но и как итеративное отношение между всеми компонентами на любом этапе разработки.

Этапы цикла политики

- 1) определение проблемы/ установление повестки дня;
- 2) конструирование вариантов политики/формулирование политики;
- 3) поиск решения/выбор предпочтительного варианта политики;
- 4) проектирование;
- 5) реализация политики и мониторинг;
- 6) оценивание.

Этап 1. Определение проблемы/установления повестки дня.

Стартовой точкой процесса разработки политики обычно является определение проблемы данного сообщества, а также включение ее в политическую повестку дня органа государственной власти, либо придание ей более высокого приоритета по сравнению с теперешним статусом в повестке дня. Для этого необходимо убедить как соответствующий орган власти, так и широкое сообщество участников политики, в том, что проблема реально существует и требует вмешательства. Чтобы достичь этого необходимо представить достаточно убедительные, основанные на разнообразных источниках и всеобъемлющие доводы с подробным описанием причин, последствий и масштабов проблемы.

Этап 2. Конструирование вариантов политики/формулирование политики.

Как только проблема признана общественно значимой и включена в повестку дня органа государственной власти, необходимо разработать возможные пути ее решения, то есть, определить варианты политики. Для создания соответствующих вариантов необходимо рассмотреть то, что делается по решению проблемы сейчас; сравнить различные предлагаемые варианты между собой. При этом необходимо представить различные альтернативы как взаимно исключающие, то есть, избегать вариантов, которые являются просто вариациями одной и той же идеи.

Этап 3. Поиск решения/выбор предпочтительного варианта политики.

Выбор наиболее предпочтительного варианта осуществляется на основе принятого набора оценочных критериев. Конкретный набор оценочных критериев зависит от рассматриваемой проблемы, и ее специфики. Однако, существуют общепринятые критерии, такие как:

- **Результативность.** В какой мере этот вариант политики приведет к желаемому результату, то есть решит существующую проблему?
- **Эффективность.** На основании анализа выгод издержек как в смысле финансового, так и общественного воздействия, какой эффект этот вариант политики окажет на целевую группу?
 - **Справедливость.** Является ли распределение издержек и выгод справедливым?
 - **Реальность/выполнимость.** Существуют ли соответствующие политические, административные и правовые условия для результативной и эффективной реализации этого варианта политики?
 - **Гибкость/улучшаемость.** Характеризуется ли этот вариант гибкостью с тем, чтобы изменяться в соответствии с новыми обстоятельствами и иметь возможность улучшаться?

После оценивания всех вариантов, сравнения результатов и взвешивания различий, необходимо решить, какой результат является наилучшим.

Этап 4. Проектирование политики.

Предпочтительный вариант политики должен быть принят к исполнению соответствующим органом государственной власти посредством своих внутренних процедур. После того, как политику приняли полностью или с изменениями, она становится государственной политикой.

Для реализации принятой политики орган государственной власти определяет набор инструментов политики – например, правовые, организационные или системные меры.

Кроме того, происходит выбор организаций-реализаторов политики (правительственные или неправительственные, общественные или частные).

Этап 5. Реализация политики и ее мониторинг.

Органы власти реализуют политику и осуществляют, либо организуют ее мониторинг. Политика реализуется в соответствии с проектом политики. Сбалансированное соотношение между хорошим проектом политики и успешной ее реализацией обычно приводит к наиболее действенным результатам. Также необходимо осуществлять постоянный процесс мониторинга.

Этап 6. Оценивание.

Неотъемлемой частью определения результативности политики и создания основы для принятия последующих решений является всестороннее ее оценивание. При создании плана оценивания органы государственной власти и организации-реализаторы политики изучают возможность точного и достоверного измерения достигнутых целей политики, а также использования собранных данных для последующего принятия решения. Процесс оценивания предусматривает изучение практического действия данной государственной политики с точки зрения как намеченных целей, так и используемых для их достижения средств. Возможно, такая деятельность вовлечет большое число людей, включая чиновников, политиков, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны.

2.1 Регуляторная политика.

При выборе инструментов политики важно учитывать одновременное влияние и соотношение между наиболее эффективными из известных и действующих инструментов – это соотношение рыночного и государственного регулирования. Проблема состоит в несовершенстве и ограниченности обоих этих регуляторов.

Несостоятельность рынка - основание для государственного вмешательства, целью которого является повышение эффективности функционирования экономики путем устранения/уменьшения несостоятельности рынка.

Рыночный механизм может не сработать в нескольких случаях:

1) когда рынок не в состоянии вообще образовать цену - **проблема существования общественных благ**;

2) когда рынок не в состоянии сформировать такую цену, которая бы правильно балансировала оценку товара потребителями со стоимостью израсходованных на его производство ресурсов - **проблема внешних эффектов**;

3) когда рынок демонстрирует свою несостоятельность на практике, что приводит к неэффективному распределению ресурсов;

а) участники рынка не имеют достаточной информации для принятия эффективных решений - **проблема асимметричной информации**;

б) существование монополий и других типов рыночных структур с неполной конкуренцией.

в) ситуация, когда в определенных отраслях экономики из-за технологических особенностей увеличение масштабов производства приводит к уменьшению стоимости

продукции, а это делает экономически нецелесообразным существование более одного производителя на рынке - **проблема естественных монополий**;

4) неспособность рыночного механизма обеспечить справедливое распределение благ и доходов (с учетом существующего в данном конкретном обществе представления о справедливости);

5) неспособность рынка учесть моральные факторы;

6) неспособность рынка учесть политические факторы.

7) Рынок, кроме того, не обеспечивает полностью социальной справедливости.

Несостоятельность государственной власти - это ограничение для государственного вмешательства. Несостоятельность государственной власти означает ее неспособность обеспечить:

а) эффективность экономики - в ситуациях, когда из-за существования какой-то из пяти ситуаций несостоятельности рынка власти пытаются с помощью своего вмешательства «поправить» работу рыночного механизма;

б) справедливость в обществе - в ситуациях, когда власти пытаются с помощью перераспределительных инструментов решить проблемы бедности и чрезмерно дифференцированного распределения благ и доходов в обществе.

Традиционно выделяются четыре основных причины несостоятельности государственной власти:

1) Недостаточная осведомленность (асимметричность информации). Органы власти никогда не имеют полной и своевременной информации, необходимой для принятия решений.

2) Ограниченный контроль над реакцией частного сектора. Неспособность государственных структур полностью предусмотреть отдаленные последствия принятых решений.

3) Ограниченные возможности общества контролировать властные структуры; всегда существует угроза чрезмерного разрастания государственного аппарата, а это приводит к увеличению расходов на его содержание и к потерям эффективности.

4) Несовершенство политических процессов, в частности, при принятии политических решений. Рентоориентированное поведение политиков и предпринимателей, лоббирование решений в сфере политики со стороны групп особых интересов, практика взаимной поддержки политиками друг друга - все это в большинстве случаев приводит к непоследовательным решениям, которые не соответствуют интересам общества.

5) Особенности переходных экономик. В переходных обществах, особенно в новых независимых государствах, вышеупомянутые проблемы усиливаются широкомасштабной некомпетентностью представителей государственной власти всех ветвей и всех уровней.

Наиболее распространенной среди экономистов и политиков точка зрения признает наличие несостоятельности рынка и государственной власти и практическую невозможность достижения идеального состояния экономики. Речь может идти только о сбалансированной политике использования различных инструментов. Практически такой компромиссный выбор между двумя группами несостоятельности превращается в общественный выбор, который регулярно осуществляется в различных государствах и периодически корректируется путем демократических выборов и ротации политических

элит - то в сторону большего государственного вмешательства и активной социальной политики, то в сторону более либеральной модели общественного развития.

3. Определение «Public Policy»

Все государственные органы власти в странах развитой демократии для решения поставленных перед ними задач используют технологию разработки и принятия решений по государственной политике, которая:

- предусматривает использование средств учета интересов разных общественных групп;
- опирается на процедуры публичных консультаций;
- реализуется посредством принятых в международном сообществе стандартов и форматов.

Такая технология называется «Public Policy».

Термин «Public Policy», - «Публичная политика» или «Общественная политика» является чрезвычайно неудачным в русском переводе и не несет на себе сути рассматриваемого явления. Прилагательное «публичная» – имеет отрицательные коннотации, а «общественная» - намекает на существование какой то общественной политики, отдельной от государственной.

Термин «**Политика**» в русском языке обозначает два типа совершенно разных политик:

1. **Политика в смысле борьбы за власть, хождение во власть - «Politics»** (такая политика не является сферой действия РР).
2. **Политика – в смысле взаимодействия для улучшения управления - «Policy»** (это сфера действия РР).

Все обозначенные трудности терминологии самым очевидным и негативным образом проявились в практике продвижения технологии РР в Кыргызстане. Именно поэтому необходимо точно обозначить суть этой управленческой технологии. Таким образом, мы будем понимать «Public Policy» (РР), как **государственную (в том числе и муниципальную) политику, ориентированную на учет интересов всех легитимных групп населения.**

4. «Public Policy» как технология управления.

«Public Policy» - механизм управления, который призван вовлечь в процесс выработки политики и принятия решения различные заинтересованные стороны. Общественная политика является именно форматом, чистой формой, или, иначе говоря, технологией управления, которая представляется независимой от содержания выполняемой деятельности.

Строго придерживаясь определенного технологического цикла, государственный служащий будет вынужден вступить во взаимодействие с гражданским сектором и учесть его позицию при принятии решения. При этом должно снизиться негативное влияние тех факторов, которые тормозили работу по реформированию системы государственного управления до сих пор. К этим факторам относятся высокая инерционность государственных чиновников с одной стороны, сложности с изменением их привычной позиции руководителя-администратора, на позицию работника, предоставляющего услуги, как обществу в целом, так и каждому человеку в отдельности. С другой стороны, состояние гражданского общества так же оставляет желать лучшего. Многие из организаций настроены не столько на партнерское взаимодействие с государственной властью, сколько на ее тотальную критику или предъявление разного рода требований, нередко не учитывающих особенностей конкретной ситуации.

Таким образом, формат «Public Policy» представляется тем средством, которое поставит и государство и гражданский сектор в те условия, когда будет необходимо освоить определенные процедуры взаимодействия, которые сделают управление цивилизованным. У этого подхода имеется несомненное преимущество – любые изменения как общественного, так и индивидуального сознания могут происходить только в деятельности, и в этом отношении, организация деятельности по налаживанию взаимодействия должна привести к смене установок и позиций обоих партнеров, без чего реальное изменение отношений между государством и обществом невозможно.

Обсуждая процесс «Public Policy» необходимо отметить, прежде всего, что его осуществление вообще, а в технологизированной форме в особенности, предполагает наличие структур, на которых он разворачивается.

Во-первых, это **наличие более чем одного субъекта в поле управления** и соответственно наличие нескольких групп интересов, проявляющих волю, формирующих целевое пространство, использующих специфические схемы анализа и формы достижения результатов и т.д.

Во-вторых, предполагает **организованное поле политической (policy, а не politics) коммуникации**, где и происходит предъявление и складывание интересов в определенный вектор. Одной из важных проблем политической коммуникации является то, что участники этого процесса разговаривают на разных языках и не понимают друг друга. Существующие проблемы, как правило, предъявляются в натуральном залоге, зачастую не вычлняются и подменяются лежащими на поверхности симптомами неблагополучия. Соответственно, выработать конструктивные решения, не получается и дискредитируются как сами участники коммуникационного процесса, так и процесс в целом. Очевидно, что для конструктивного осуществления общественного управления необходимы структуры, имеющие возможность сочетать технологии массовой коммуникации с технологией рационально-научного обсуждения публичной политики. Суть данного направления заключается в развитии делиберативного процесса – процесса массовых консультаций в стране по общественно значимым проблемам и привлечение к разработке публичной политики как можно больше граждан.

В-третьих, этот процесс предполагает **становление и развитие институтов политического анализа** (дистанцирование его от лица принимающего решения), задачами которого являются политический анализ, политическая коммуникация и воплощение политики (policy). Для обеспечения такого процесса необходимо появление и развитие на территории аналитических групп и формирование таких видов деятельности как **политический анализ, политическая коммуникация и воплощение политики**. Сегодня политическое консультирование в республике существует в обрывочном виде и чаще сводится к стратегии осуществления politics, чем policy-making, а процесс воплощения политики, как правило, не только выпадает из последовательности действий, но даже не подразумевается его необходимость.

Таким образом, реализация «Public Policy» в Кыргызстане зависит от становления институтов, обеспечивающих технологии политического анализа, политической коммуникации и воплощения политики. Помимо традиционных видов деятельности, аналитическим структурам в КР необходимо параллельно **формировать заказчиков из структур госвласти и способствовать процессу оформления различных субъектов общественного управления**.

Кроме названных выше компонентов, есть еще одно важное условие, которое не дополняет приведенный список, а позволяет ему реализоваться – это **наличие у страны определенного образа будущего.**

Суть «Public Policy» в том:

1. чтобы в конкретном затруднении или конфликте выявить наличные общественные интересы;
 2. обозначить в чем проблема их несогласованности;
 3. проанализировать проблему по отношению к принятой стратегии развития общества, государства, общественной сферы или иной организованности общества;
 4. и за счет выполнения процедур анализа политики;
- найти согласованный вариант развития;
 - оформить его в соответствующем документе;
 - и предложить тем, кто принимает решение.

«Public Policy» предусматривает согласование общественных интересов, а не борьбу или конкуренцию и этим она принципиально отличается от партийной политики, которая сосредоточена вокруг борьбы за власть.

«Public Policy» обязательно предусматривает совместную работу представителей правительства, местных властей, общественных организаций, независимых исследователей, экспертов и т.п., а не противопоставление их друг другу.

«Public Policy» надо рассматривать как определенную технологию, так как:

1. Процесс разработки, принятия и внедрения решения разделен на этапы.
2. Каждый этап выполняется по одному алгоритму.
3. Процесс в целом и его этапы выполняются по стандартным процедурам и форматам.

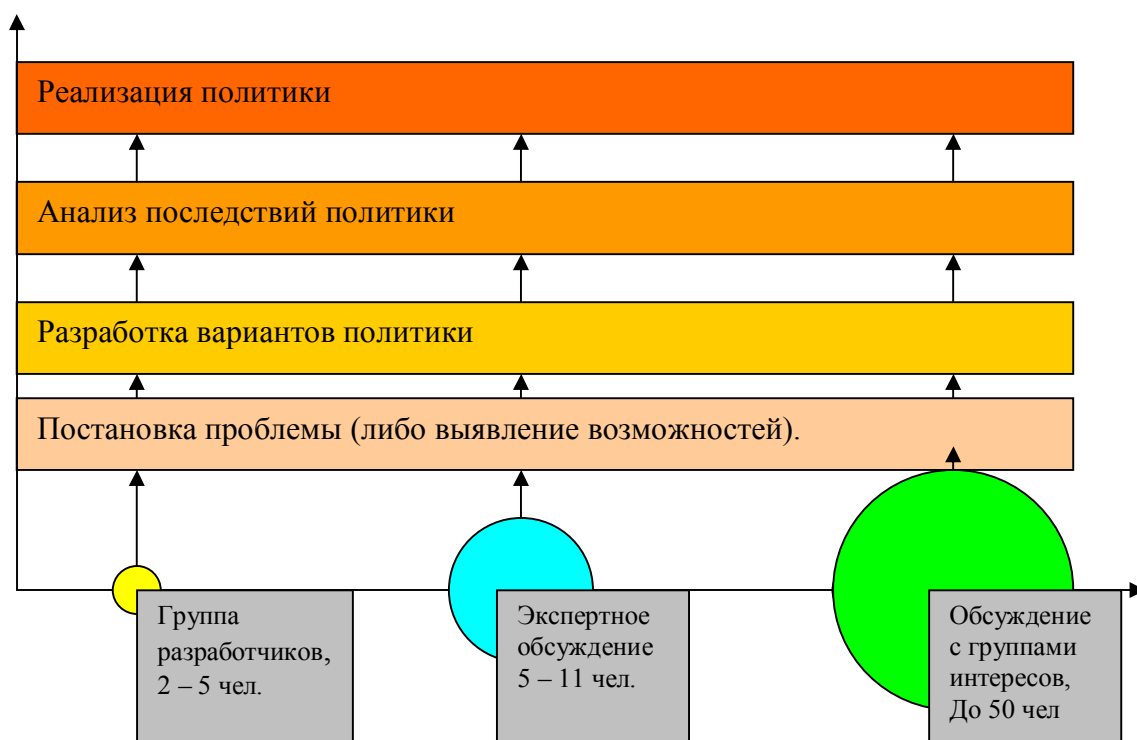


Рис. 1 «Public Policy» как технология.

«PP» как технология обеспечивает качество политического решения при условии, что все процедуры выполнены соответственно стандарту и все продукты изготовлены в соответствии с установленным форматом. При этом качество таких решений обеспечено технологически тем, что они:

- Взвешенные, т.к. учтены или согласованы позиции любых заинтересованных сторон.
- Прозрачные, т.к. все заинтересованные стороны так или иначе участвовали в обсуждении.
- Реализованными, т.к. все будущие исполнители решения были включены в процесс его подготовки и принятия.

Основу технологии PP составляет так называемый «анализ политики», который состоит из следующих этапов:

- уточнение целей, соотнесение проблем и целей;
- анализ существующих политических альтернатив решения;
- исследование возможных и неизбежных последствий.

Анализ политики рассматривает конкретную индивидуальную конфигурацию интересов и процедур, понятным языком дает рекомендации, обеспечивает качество принятия решения. На всех этапах анализа политики происходит публичное согласование. Особенностью процедур является обязательное рассмотрение альтернатив решения, возможных последствий принятия решения, возможных препятствий принятия решения, возможных сложностей на пути продвижения решения, необходимых ресурсов для реализации.

Как всякая технология – «Public Policy» позволяет минимизировать субъективный фактор принятия решений, одновременно позволяет максимально учесть интересы всех легитимных групп интересов. Это очень важно в управленческой деятельности. В тоже время как всякая технология она легко осваивается. На рисунке она представлена как последовательное движение слева направо (ось политических консультаций) и снизу вверх последовательно по стандартным этапам анализа политики (см. рисунок ниже). Но как всякая технология она не допускает изъятий из технологического процесса и именно это – соблюдение форматов, процедур и стандартов - является наибольшей сложностью в освоении метода.

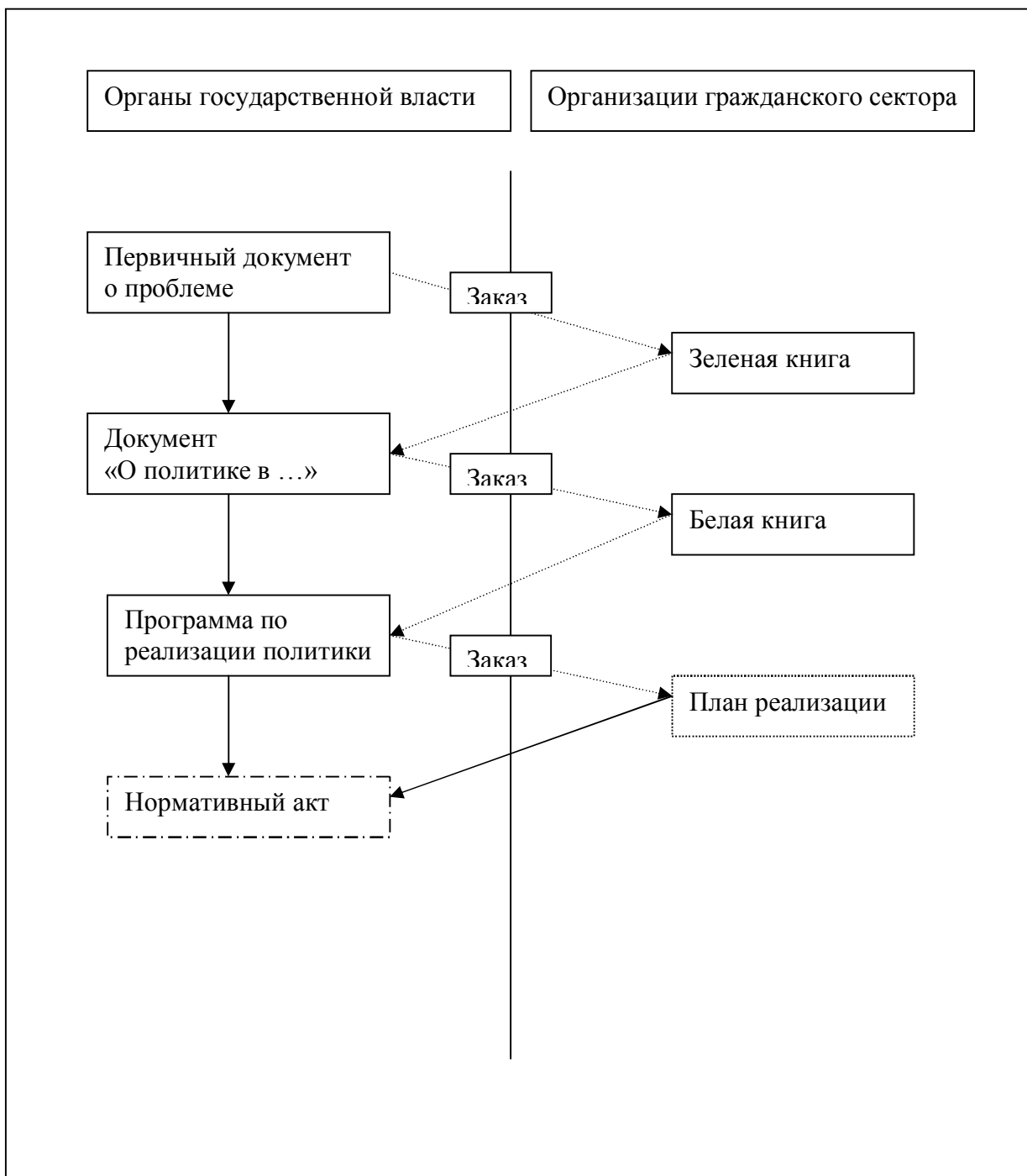
В тоже время результатами для общества могут стать:

- реальное вовлечение в процессы разработки политики.
- Улучшение предоставляемых государственными органами услуг.

В целом можно говорить, что применение средств «Public Policy» работает на:

- создание института «повседневной» демократии;
- повышение эффективности системы управления;
- организацию общественного диалога.

5. Модель «Policy» процесса.



В демократических странах модель действует следующим образом. При появлении в органах управления информации о проблемной ситуации, они могут заказать и оплатить исследование и анализ этой ситуации в независимых аналитических организациях гражданского сектора. Заказ может делаться на конкурсной основе. Независимая аналитическая организация выполняет заказ, то есть разрабатывает «Зеленую книгу», в которой и произведен всесторонний анализ проблемной ситуации. Этот анализ произведен с участием всех заинтересованных групп населения и поэтому содержит всесторонний взгляд на проблему.

Госорган, получивший свой заказ включает, либо не включает в свою повестку дня решение данной проблемы. Если проблема признана значимой и приоритетной, то может состояться второй цикл взаимодействия власти с аналитическими организациями.

Госорганы могут заказать анализ политики по преодолению данной проблемы. На конкурсной основе этот заказ может выиграть уже другая аналитическая организация, которая и разработает «Белую книгу». Белая книга уже содержит рекомендации по тому, как решать данную проблему. Белая книга также разрабатывается с участием всех заинтересованных групп. После принятия рекомендаций в форме, например некоторой «программы действий» могут быть еще и другие заказы на разработку плана действий, или программы мониторинга и других документов.

В конечном итоге, государственный орган издает нормативный документ по преодолению проблемы.

Таким образом, данная модель позволяет использовать потенциал гражданского общества при разработке важнейших элементов цикла политики. Однако следует отметить, что практика развитых демократий отводит полисным процессам подготовки управленческих решений лишь 10-15% от общего объема решаемых задач. Остальные решаются в рамках вертикали органов власти, как это показано на левой половине рисунка.

6. Исследование и анализ политики.

Основу технологии «Public Policy» составляет **анализ политики**. В целом анализ политики состоит из двух компонентов. Первый - исследование политики (ИП) и, собственно анализа политики (АП). ИП – как всякое исследование направлено на понимание, понимание реальной деятельности органов государственной власти и осуществляемой политики; а АП – направлен на проектирование реальной политики по поводу конкретной проблемы, ситуации и т.д.

Анализ политики рассматривает конкретную индивидуальную конфигурацию интересов и процедур, понятным языком дает рекомендации, обеспечивает качество принятия решения. Это относительно новый, эффективный компонент технологии подготовки управленческих решений. Он является multidisciplinary методом работы и использует потенциал разных наук, в т.ч. политических, экономических, юридических, социологических и т.д. Он интересен и своеобразен с точки зрения своих методов, среди которых можно назвать:

- анализ всех доступных данных,
- презентация и продвижение аргументов,
- творческий подход к ограничениям,
- учет подробностей,
- способность убеждать... и т.д.

Причиной и целью анализа политики является реальный результат и поэтому он изначально ориентирован на решение проблем. В этом его сила и поэтому он полезен для управленцев.

Определение анализа политики

Анализ политики на основе качественной и количественной информации, рассматривает проблему с разных сторон и применяет методы для проверки осуществимости и прогнозирования последствий предложенных вариантов решений. Анализ политики – это не только исследовательские и технические инструменты для информирования лиц, принимающих решения. Это процесс, для которого необходимы отбор и использование методов и инструментов, процесс, который основан на признании целей и ценностей клиента, заинтересованных лиц и групп, и который приводит к четкому объяснению

обсуждаемой проблемы. Процедуры анализа политики опираются на точное определение критериев, которые используются для оценки возможного применения определенной политики, разработку средств для создания и оценки альтернативных видов политики, а также специфических путей осуществления этих политик и оценки результатов анализа.

Исследование политики.

Исследование политики имеет своей задачей объяснение более фундаментальных проблем, основной из которых следует признать раскрытие истинных механизмов функционирования политической сферы. Подобная задача решается лишь при широком рассмотрении политических процессов.

Субъекты.

Субъектами политических исследований являются в первую очередь крупные университеты и институты, представляющие собой своеобразные корпорации ученых-политологов.

Анализ политики обычно осуществляется аналитическими центрами, функционирующими либо как независимые фирмы, либо как включенные в госструктуры подразделения.

Косвенными субъектами анализа политики выступает заказчик, которого можно определить как лицо, принимающее политическое решение и заинтересованное в получении качественных советов по актуальным политическим проблемам. Здесь отношения клиент — исполнитель выстроены достаточно четко и носят прямой характер.

Сравнение анализа политики и политического исследования

В качестве ключевого критерия разграничения анализа политики и политического исследования следует рассматривать их цель и объект, а также те основные вопросы, которые они призваны решать. Анализ политики гораздо теснее связан с текущим политическим процессом и направлен на разрешение актуальных проблем, встающих перед политическими акторами — наиболее существенными субъектами политического процесса, и имеет обычно жестко заданные временные и пространственные характеристики. Объектом анализа политики, таким образом, являются проблемные ситуации из текущей политической практики, решение которых должно быть найдено в предельно сжатые сроки.

Другой характерной чертой анализа политики является то, насколько потребитель аналитического продукта понял и способен следовать предложенной логике, сформулировать и выбрать лучшую политику. Такой результат достигается за счет точного выбора аналитических методов, организации взаимодействия с клиентами, качества политической коммуникации (общественной дискуссии), адекватности средств передачи результатов анализа и эффективностью принятой политики.

Способы и методы анализа политики являются системными процедурами для разрешения специфических проблем со специфическими целями. В таблице приведены основные различия между анализом политики и исследованием политики.

Критерий сравнения	Исследование политики	Анализ политики
Цель	Раскрытие механизмов функционирования мира политического	Решение остроактуальных проблем, стоящих перед политическими акторами
Объект	Политические процессы, не лимитированные точки зрения пространственно-временных характеристик	Проблемные ситуации из текущей политической практики с жестко заданными пространственно-временными параметрами
Участие в процессе	В большей степени наблюдение и описание	В большей степени проектирование преобразований
Субъект	Ученые, объединенные в специальные научные корпорации (университеты и институты)	Аналитики, работающие в специализированных центрах или госструктурах
Косвенный субъект (заказчик)	Социум	Политические акторы

9. Содержательные вопросы исследования и анализа политики.

7.1 Определение и формулирование проблемы

Проблемная ситуация — совокупность определенных симптомов (обеспокоенности, неудобства, переживаний, дискомфорта и т.п. явлений, наблюдаемых в обществе), которые признаются политиками и общественностью и ожидают какой-то реакции со стороны власти.

Проблема - ситуация, которая вызывает обеспокоенность в обществе и требует вмешательства со стороны органов власти.

Ключевые критерии определения проблемы:

- Проблема должна быть вполне определенной в данное время или вполне ожидаемой в обозримом будущем.
- Проблема должна иметь решение. Невозможно пытаться решать проблему, которая не поддается решению.
- Наличие органа власти, лица, принимающего решение, способного решить проблему.

Основные шаги при определении и формулировании проблемы.

1) Признание проблемной ситуации.

Общество наполнено различными ситуациями, которые вызывают обеспокоенности, неудобства, переживания, дискомфорт определенных групп населения или даже конфликт между ними. Все эти ситуации сильно различаются по масштабу остроте, количеству вовлеченных групп населения и отдельных лиц и т.д. Исходя из этого, далеко не все эти ситуации признаются вообще как проблемные, а тем более достойными внимания всего данного сообщества и соответствующих органов управления. Если ситуация оказывается действительно достойной внимания общества, про нее начинают говорить не только

неудовлетворенные этой ситуацией, но и другая часть населения, которая непосредственно не испытывает эти неудобства, про нее начинают говорить отдельные политики, партии, общественные организации и т.д. Неудовлетворенность населения может вызывать коллективный протест, который обостряет ситуацию. По совокупности индивидуальных и коллективных оценок ситуации становится ясно, что невозможно от нее отмахнуться и происходит «признание проблемной ситуации».

2) Диагностика проблемной ситуации.

Идентифицировать проблему достаточно сложно. Как правило, большинство тех, кто выражает свою обеспокоенность, испытывает неудобства и т.д. в действительности имеют дело с симптомами проблемы. Иначе говоря, нерешенность какого-то вопроса может приводить к последствиям, которые для каждой группы интересов могут иметь самые разные проявления. Причем связь этих симптомов между собой и с проблемой может быть далеко не очевидной. Тогда необходимо провести анализ всех тех ситуаций, которые вызывают неудовлетворенность населения, для того, чтобы понять одну или несколько связанных причин, существование которых приводит к таким проявлениям. В результате такого анализа определяется та проблема, разрешение которой должно приводить к устранению всех этих негативных проявлений.

Для описания проблемной ситуации необходим сбор информации и применение многообразных аналитических процедур, которые предполагают выделение:

- формализуемых параметров проблемы, т.е. более тесно связанных с оценкой ресурсов и другими количественными показателями.
- неформализуемых параметров проблемы, предполагающих творческое решение задачи.

При этом характер оценки ситуации зависит и от того, в каком формате осуществляется анализ:

- либо в целях проведения долгосрочной государственной политики,
- либо осуществления той или иной кампании,
- либо критических, чрезвычайных действий.

Наряду с ситуативными оценочными схемами в государстве постоянно действуют устойчивые измерители ситуации, связанные с обеспечением государственной безопасности, национальных интересов, сохранения территориальной целостности страны и т.д.

Поиск и диагностика проблемы может носить следующий характер:

- мотивированный (т.е. детерминированный прошлым опытом, позицией актора, представлениями о будущем и т.д.),
- механический (в соответствии с формальными полномочиями актора),
- аналитический (нацеленный на глубокое проникновение в существо проблемы),
- творческий (с применением нестандартных методов диагностики и проектирования),
- системный (рассматривающий ситуацию во взаимосвязи с другим и компонентам и процесса),
- фрагментарный (сориентированный на изучение только определенной группы факторов, взаимодействий или акций в контексте ситуации).

3) Формулирование проблемы

То, как именно представлена, сформулирована проблема, задает формат дальнейших действий, характер использования ресурсов и другие параметры активности госорганов. При этом дальнейшие действия зависят от официальных формулировок проблемы, легальность которых, собственно, и дает возможность использовать полученные оценки в качестве основы для применения дальнейших управленческих процедур. Формулировка проблемы должна отвечать на следующие вопросы:

- а) Какие масштабы имеет проблема (в территориальном и отраслевом аспектах, во временном измерении, какие группы населения, какой процент населения затрагивает проблема и т.п.).
- б) Является ли возникшая проблема новой или повторной.
- с) Какова история вопроса, что уже делалось в направлении его решения.
- д) Каково современное состояние дел в институциональной и законодательной сферах.
- е) Актуальность решения проблемы.

Важно также описать текущую политику в рассматриваемой проблемной сфере.

1. Дать четкую формулировку избранной политики. Возможно, такая политика вообще отсутствует.
2. В таком случае следует, перечислить и описать те варианты политики в других направлениях и отраслях, которые могут иметь косвенное воздействие на исследуемую проблему.
3. Если же политика официально сформулирована определенным органом власти, следует отметить, какой именно орган власти разработал эту политику.
4. Краткая история разработки и внедрения текущей политики:
 - На решение какой проблемы или удовлетворения какой потребности была направлена данная политика?
 - Когда было положено начало текущей политике?
 - Как это было сделано?
 - Какими были результаты реализации данной политики?
 - Каковы социальные, физические, экономические и политические факторы, задали контекст политики?

4) Структурирование проблемы.

Для структурирования проблемы необходимо:

- Оценить масштаб проблемы на предмет ее соответствия уровню государственного органа, способного решать эту проблему.
- Произвести селекцию проблемы с учетом ресурсных и иных ограничений.
- Сформировать иерархию или приоритетность проблем на предмет оценки срочности и первостепенности значения той или иной проблемы.
- Определить характер и содержание проблемы.
- Дать формулировку проблемы, подлежащей решению.

Фаза предварительного этапа принятия решений насыщена многообразными и противоречивыми усилиями различных ведомств, не только предлагающих собственные трактовки проблемной ситуации, но и демонстрирующих столь же различные стратегии действий и это тоже является проблемой и требует своего учета.

Внесение вопроса в повестку дня расценивается как важнейший момент в принятии решений. Этот акт выбора является следствием столкновения воли ключевых (доминирующих) политических акторов, отстаивающих свои собственные интересы.

9.2 Разработка вариантов решений.

Любая проблема имеет множество вариантов ее решения, поэтому поиск нескольких наиболее эффективных вариантов является обязательным компонентом технологии «Public Policy». Важным параметром рассматриваемых решений является их альтернативность.

Каждый альтернативный вариант - это конкретный перечень действий, мероприятий и инструментов политики. Количество рассматриваемых альтернатив определяется характером конкретных задач, складывающейся ситуацией и рядом некоторых других факторов. Однако, как правило, необходимо выдвигать не менее трех альтернатив.

- «Нулевой», то есть не предпринимать новых, изменяющих прежнюю политику действий;
- Максималистский, то есть направленный на достижение желательных целей с точки зрения общей эффективности.
- Нейтральный (сбалансированный), то есть предполагающий определенный консенсус основных групп интересов и не предполагающий нетерпимого неприятия любой из существующих групп интересов, включая государственные учреждения.

Возможны и другие способы задания типов альтернатив, которые выявляются в процессах исследования и анализа политики.

Выработка альтернатив предусматривает первоначальную разработку так называемых «грубых альтернатив», обозначающих ту или иную принципиальную направленность курса действий. Эти альтернативы сокращают спектр рассматриваемых вариантов управленческих действий, и соединяют политические приоритеты с задачами управления. В целом на этой стадии складывается несколько возможных вариантов:

- сохранение прежней линии политики в рамках традиционных расходов;
- сохранение прежней линии политики при изменении ресурсной базы;
- частичная модификация прежней линии политики;
- разработка нового курса политики (при сохранении прежних принципиальных подходов);
- разработка нового курса политики (при частичной трансформации принципиальных подходов);
- разработка принципиально новой политики.

При всех возможных вариантах, стратегические цели государства являются лимитирующим фактором при выработке текущих (тактических) политик.

Важной составляющей процедуры разработки и отбора альтернатив выступает определение «верхних» и «нижних» границ решений. В частности, первые фиксируют максимально возможные результаты, в то время как «нижние» границы определяют минимальные параметры решения проблемы.

Разработка альтернатив предполагает и оценку ресурсной базы. В этом смысле следует учитывать, что госорганы могут распоряжаться как актуальными, так и мобилизуемыми средствами.

Правильно определить варианты политики - это означает описать различные подходы к разрешению проблемы. Варианты политики - это разные, взаимоисключающие подходы к решению проблемы. Если выбирается один вариант, то остальные автоматически отклоняются.

Анализ каждой альтернатив должен включать:

- Альтернатива №... . Название варианта;
- Основные мероприятия политики по реализации варианта.
- Потенциальные преимущества для общества в целом и для различных групп интересов.
- Оценка результатов проведения политики.
- Если это возможно, оценка выгод.
- Потенциальные недостатки варианта политики,
- Возможный ущерб для общества в целом или для отдельных групп интересов;
- оценка затрат ресурсов на проведение политики.
- Если возможно, оценка издержек.

7.3 Оценка последствий предлагаемых решений.

Эффективность политики - это соотношение между затратами на проведение политики и достигнутыми результатами. Для определения эффективности следует подсчитать потенциальные издержки и выгоды, которые связаны с реализацией этой альтернативы политики. Для этого:

- Составить списки положительных результатов (преимуществ) с одной стороны и затрат ресурсов, негативных последствий, потенциальных недостатков - с другой;
- Оценить все элементы обоих списков в денежном выражении, с учетом факторов времени и риска; суммарные оценки элементов каждого из списков образуют соответственно выгоды и издержки варианта политики;
- Сравнить выгоды и издержки с помощью одного из известных критериев эффективности для определения чистой выгоды.

Стоимостные оценки должны базироваться на мнении экспертов специализирующихся в соответствующей области. Некоторые расходы бывает сложно оценить количественно, например, "политическое недовольство". Однако попытки это сделать являются оправданными и полезными. Аналитики называют такие оценки компенсационными переменными (compensating variations). Компенсационная переменная позволяет аналитикам "приписать" денежную оценку нематериальным факторам с целью сравнения разных вариантов.

Денежная оценка определенных нематериальных расходов - это та сумма, которую рядовой индивид согласился бы принять как справедливую компенсацию за определенные расходы или за потенциальный ущерб.

Этапы анализа выгод и издержек.

Основными этапами анализа выгод и издержек того или иного решения:

- 1) Определение уровня анализа - локального, регионального, национального или глобального (международного), т.е. - чьи именно выгоды и издержки необходимо принимать во внимание.
- 2) Определение существующих альтернатив. Глубокий анализ выгод и издержек возможен только при условии, если рассмотрены альтернативные возможности.
- 3) Определение последствий принятого решения и выбор способа количественного измерения каждого элемента последствий.
- 4) Количественное измерение каждого из последствий на протяжении срока реализации решения.

5) Присвоение стоимостных оценок для каждого из ожидаемых последствий с целью учета общественных выгод и издержек и количественной оценки общественной эффективности проекта.

6) Определение текущей стоимости (дисконтирования) будущих выгод и издержек. Это предусматривает необходимость определения общественной ставки дисконта.

7) Суммирование сегодняшних стоимостей выгод и издержек - определение чистой приведенной стоимости ценности решения.

8) Проведение анализа чувствительности, что предусматривает расчет влияния различных случайных факторов на чистую приведенную ценность проекту. Кроме того, важно проанализировать чувствительность по отношению к стоимостным оценкам выгод и издержек и общественной ставки дисконта.

9) Проведение анализа распределения проекта между различными социальными группами, подсчет (при необходимости) взвешенных оценок общественной эффективности.

10) Выбор решения с наибольшими чистыми общественными выгодами.

7.4 Реализационные схемы.

Воплощение выработанных мер политики представляет собой совокупность особых акций определенных государственных органов, налаживание их специфических взаимоотношений друг с другом и внешними контрагентами, построение организационных отношений и институтов, поддержание соответствующих норм и осуществление контролирующих действий.

Учитывая неизбежное сопротивление среды, выражающееся в том или ином несоответствии выработанных мер динамике управленческой ситуации, дефиците тех или иных ресурсов, деятельности оппозиции, да и не вполне адекватном или постепенном усвоении целевых установок контрагентами государства, реализация принятых решений неизбежно выступает в форме их продвижения (имплементации) в социальном пространстве. Подобные действия государства не только предполагают использование методов административного воздействия, убеждающей коммуникации, но и не исключают при этом навязывание, или даже принуждение государством своих контрагентов.

Этапы реализации решений, наряду со специфичностью, имеют ряд общих и сходных черт и параметров.

Расширение числа контрагентов государства.

Расширение числа участников, а в том числе и исполнителей решений, предполагает решение государством задачи легитимации выработанных политик. Приданный государственным решениям легально-правовой характер должен быть обеспечен соответствующей поддержкой контрагентов государства и прежде всего широкими слоями населения, а также основными игроками в публичной сфере.

Решение этой задачи предполагает побуждение и налаживание обратных связей государственных органов с гражданскими и иными структурами. В современных государствах деятельность групп давления, лобби становится органической составной частью и согласования интересов государства и общества, и принятия государственных решений. Это же относится и к различным общественным, неправительственным организациям, которые включены в разработку соответствующих профилю их деятельности решений. У государства могут складываться свои особые отношения с каждым из контрагентов.

Реализация государственных решений осуществляется различными методами в зависимости от складывающейся ситуации и «цены» самого решения:

- политическое давление и маневрирование (активизирующие коммуникативный потенциал персональной лояльности управляемых);
- административно-организационные воздействия (за счет координации и согласования функционально-ролевых действий управляемых);
- финансово-экономическое регулирование (например, в виде перераспределения статей бюджетов);
- законодательно-правовое регулирование (предусматривающие применение жестких мер санкционирования действий управляемых);
- информационно-психологическое манипулирование (формирующее неосознанную зависимость управляемых от управляющих).

Влияние административных структур.

На этапе имплементации исполнительные органы власти, их административные структуры обладают более высокими возможностями, влиять на реализацию политики, нежели политические структуры. Предполагается, что исполнители будут придерживаться установленных рамок решения, а административно-правовых рычагов вполне достаточно для должного осуществления намеченных мер. Однако на деле конкретные исполнители обладают весьма высокой самостоятельностью и, действуя в рамках процедур, они способны существенно повлиять и на исходные установки, и на характер продвижения решений. Более того, ряд административных фигур нередко пытается взять на себя некие политические функции или встать над законами и процедурами управления, что существенно деформирует институциональные структуры имплементации.

Принципы реализации государственных решений

Принимая в расчет многообразие воздействующих факторов, можно выделить ряд принципов процесса реализации политики:

- необходимость дополнения легализации решений легитимизацией действий управляющих;
- директивность, свидетельствующая об императивном характере принятых решений;
- внутренняя непротиворечивость решений, предупреждающая чрезмерно диверсифицированный характер ответной реакции контрагентов на поставленные цели;
- адресность, предполагающая прямую и четкую обращенность решений к конкретным акторам;
- обоснованность решений, демонстрирующая убедительность аргументации, обращенной к исполнителям;
- своевременность решений, повышающая возможность их успешной реализации;
- гибкость, сохраняющая возможность для динамической коррекции действий;
- ответственность конкретных управляющих (политиков).

Процессуальные особенности этапа реализации государственных решений

Сложность и многогранность процесса реализации обуславливает наличие ряда внутренних фаз и стадий этого процесса.

Первая стадия предусматривает действия органов исполнительной власти по дополнительному анализу ситуации, уточнению позиций планирования, точечному

распределению ресурсов, дополнительному согласованию позиций административных структур, а также доведение решений до конкретных исполнителей и т.д. Существеннейшей задачей является и согласование групповых и индивидуальных интересов непосредственных исполнителей и соисполнителей решения.

Вторая стадия предусматривает уже действия по оперативному управлению процессом реализации решений и их продвижению в конкретной социально-политической среде. В данном случае центр внимания смещается на вопросы повышения мотивации исполнителей и осуществления контроля за исполнением.

Общие параметры заключительного этапа реализации решений.

Завершающий этап связан с заключительной оценкой всего комплекса осуществленных действий. В целом, результатами такой оценки могут стать следующие выводы:

- сохранение существующего порядка и механизма принятия решений;
- консервация данного управленческого механизма в качестве резервного;
- частичная модернизация механизма принятия государственных решений;
- полная реконструкция механизма принятия государственных решений.

Практическим выходом такого рода действий становится пересмотр соответствующих статей законодательства, перемещение кадров, персональные отставки, организационные изменения, оптимизация функций органов госуправления и т.д.

Эффективность государственных решений

Самым распространенными критериями оценки реализации государственных решений являются качественные. Они могут фиксировать соответствие достигнутых результатов предварительным стратегическим установкам и приоритетам власти, общим идеологическим предпочтениям режима, а также конъюнктурно сложившейся ситуации.

Применение качественных критериев при оценке эффективности решений, как правило, предполагает различную ответственность представителей политического и административного крыла управляющих. Как правило, при прочих равных условиях, моральную ответственность за результаты реализации решений несут политики, а административную – госслужащие. Поэтому выборные политики чаще сохраняют свои статусные позиции даже при общей негативной оценке того или иного проекта, а администраторы теряют их в виде отставки, увольнения, перемещения и т.д.

Применение качественных критериев предполагает и организацию соответствующей трансляции складывающихся оценок в общественном мнении.

Критерием оценки эффективности реализации государственных решений выступает сравнение изменившейся ситуации с предшествующим периодом, а также сравнение достигнутых результатов с проектируемыми целями. Данный критерий, используя базовые, проектируемые результаты, предполагает получение столь же конкретных оцениваемых итоговых данных. В этом случае государственные органы могут располагать весьма четкими показателями итогов деятельности.

Сопоставление целей и средств - как еще один критерий определения эффективности управленческой деятельности государственных органов - ориентирует оценочные процедуры на выяснение «цены вопроса», то есть учет материальных, финансовых и других затрат, произведенных управленческими структурами для получения достигнутых

результатов. Одним словом речь идет об оценке ресурсной нагрузки на государство при определенной деятельности управленческих структур.

Нередко в основание оценки принимается учет непредвиденных последствий управленческих действий. С одной стороны, это также проблема оценки использованных ресурсов, а с другой стороны, это и оценка качества принятых решений.

7.5 Мониторинг и оценка при реализации решений.

В реализации политики, стратегии, программы огромное значение приобретает мониторинг и оценка. В процессе реализации политики инструменты мониторинга и оценки могут существенно повысить эффективность использования конкретных методов и форм реализации, выявляя, какие методы и формы реализации политики наиболее эффективны и почему, а также какие методы и формы реализации политики не были достаточно результативными и почему. Соответственно, это повышается эффективность всего процесса реализации политики в целом.

Оценка позволяет и требует выявления различных заинтересованных сторон (стейкхолдеров - stakeholders), как первичных, так и вторичных, что также проясняет мотивации, поведенческие особенности, интересы и другие движущие и подводные силы политических процессов при разработке стратегий и политик, программ и проектов.

Можно выделить следующие основные заинтересованные лица в вопросах эффективности деятельности правительства:

- Представители Правительства (национальный, региональный, районный и уровень местного самоуправления).
- Представители Парламента
- Руководители и сотрудники Программ
- Доноры/ спонсоры
- Потребители, пользователи услуг
- Предприятия и предприниматели
- Общественность/НПО

Мониторинг и оценка могут использоваться в трех ключевых этапах:

До утверждения политики или программы для оценки альтернатив политики и программы (ее масштабов, глубины, заинтересованных сторон), а также мониторинга развития проблемы. Это позволяет оценить еще до начала реализации программы или политики, насколько хорошо она разработана, будет ли она, по крайней мере, эффективной, результативной и адекватной. Можно также до утверждения выявить, являются ли мероприятия последовательными и логичными, цели и задачи значимыми и достижимыми и многие другие вопросы.

Во время реализации политики, программы для мониторинга и оценки достижения поставленных задач и промежуточных целей (т.е. после их утверждения). Это позволяет планировать дальнейшие шаги, выявить причины и моменты затягивания, неправильного исполнения принятых решений, неэффективности отдельных мер, их непоследовательности или необоснованных первоначальных предположений.

После завершения для оценки политики, программы ее выполнения. А именно, для выявления, какие инструменты, механизмы и способы решения определенных проблем

при реализации политики или программы были наиболее эффективными, результативными и как их можно улучшить.

Различия мониторинга и оценки

Несмотря на схожесть мониторинга и оценки с точки зрения их влияния на эффективность государственного управления и необходимости на разных стадиях политического цикла, эти два инструмента имеют и существенные отличия.

Мониторинг – это *регулярный* процесс **отслеживания прогресса** в достижении целей и задач, в решении проблемы. Мониторинг может проводиться ежемесячно, еженедельно, ежеквартально, реже – каждые полгода.

Мониторинг измеряет политику, процесс или явление *в динамике и в количественном выражении*, делая цель, прогресс, результаты и проблемы *измеримыми* в соответствии с тем, что планировалось или ожидалось.

1. Мониторинг является регулярным,
2. Мониторинг отслеживает текущие шаги, результаты,
3. Мониторинг указывает на отклонения фактических результатов по сравнению с ожидаемыми,
4. Мониторинг отвечает на вопросы: «Каков промежуточный результат, промежуточное состояние проблемы? Совпадают ли они с ожидаемыми или запланированными? Какова динамика развития проблемы?»

Мониторинг основывается на регулярном отслеживании **группы индикаторов** или показателей, которые измеряют проблему, и результативность предпринятых мер по сравнению с ожидаемыми результатами. Для отслеживания одной проблемы или одного результата желательно использовать **несколько** индикаторов.

Индикатор – это мера измерения результата или проблемы. Именно данные по правильно разработанным индикаторам позволяют четко, структурировано, наглядно и аргументировано представить динамику получения результата или решения проблемы.

Типы индикаторов:

- Индикаторы могут быть **количественными** – измеряющими в количественном выражении (например, отремонтировано 20 школ) или **качественными** – указывающими на качество чего-либо, отношение кого-либо, мнение кого-либо по какому-либо виду вопросов
- Индикаторы могут быть **прямыми** или **косвенными**.

Рекомендуется использовать разные категории индикаторов, так как каждая категория имеет свои недостатки и преимущества и в целом они дополняют друг друга, за исключением косвенных индикаторов, которые используются только в тех случаях, когда явление или процесс скрыт и прямые индикаторы для его измерения не будут отражать объективную реальность.

После того, как набор индикаторов для одного результата или проблемы определен, собираются данные по индикаторам.

Оценка – это **комплексный анализ политики** или ее альтернатив, направленных на достижение поставленных целей, с точки зрения определенных критериев: критериев ресурсов, критериев процесса или критериев результатов (результативности, эффективности, устойчивости, воздействия).

Оценка предоставляет *глубину и ширину достигнутых результатов, их различных качественных аспектов, не всегда измеримых количественно*, а также дает ответы на любые другие специфические вопросы и включает рекомендации. Именно оценка показывает возможную неэффективность, побочные результаты, кратковременность и неустойчивость достигнутых успехов или, напротив, на успешность и эффективность действий. Именно оценка вскрывает причины тех или иных проблем, а не их симптомы или последствия, верность предположений и логических цепочек, а также причинно-следственных связей. Оценка отвечает на вопросы: «Как? Каким образом?», «Почему?» и в «Каких условиях?».

1. Оценка проводится на ключевых рубежах (в начале, в середине, в конце реализации политики, программы).
2. Оценка дает комплексный анализ результатов и мер по их достижению, а именно:
 - что было сделано правильно, какие меры были эффективными и почему,
 - что было упущено, какие меры были неэффективными и безрезультатными и почему,
 - как нужно усовершенствовать решение похожих проблем и достижение похожих целей,
 - есть ли какие-либо побочные, незапланированные результаты от произведенных действий,
 - являлись ли выделенные ресурсы адекватными для достижения поставленных целей,
 - являлись ли ресурсы слишком большими по сравнению с полученными результатами,
 - какие получились результаты и совпали ли они с запланированными и почему,
 - кто в конечном счете получает выгоду от реализованных мер, а кто теряет,
 - почему динамика проблемы является такой,
 - в чем причины развития проблемы, неуспешности или успешности конкретных мер по ее решению,
 - что нужно исправить,
 - каким образом можно сделать что-то лучше и повысить общие выгоды.

Виды оценок на разных этапах политического цикла

На этапе формирования политики, программы при анализе альтернатив используются:

- 1) Оценка последовательности деятельности
- 2) Предварительная оценка операционной стратегии
- 3) Анализ издержек и выгод
- 4) Анализ эффективности затрат
- 5) Анализ решений
- 6) Матрица выбора.

На этапе реализации политики, программы используются:

- 1) Оценка процесса реализации (формирующая оценка),
- 2) Кейс-стади или Исследование конкретных примеров-ситуаций.

После реализации политики, программы перед началом формирования новой политики, программы или пересмотра предыдущих политик, программ, проводятся:

- 1) Итоговая оценка (оценка заключительного результата)
- 2) Оценка воздействия
- 3) Мета-оценка

4) Кейс-стади или Исследование конкретных примеров-ситуаций

Вид оценки и этапы цикла политики, в котором используется оценка, тесно связаны с целями оценки. Цели оценки могут быть очень разнородны, различны и многослойны, учитывая то, что разные заинтересованные стороны, группы интересов и другие политически активные действующие лица могут быть заинтересованы в оценке по своим причинам для того, чтобы получить ответы на свои вопросы.

К основным и обобщенным целям оценки можно отнести следующие.

Цели проведения оценки:

- Выявление и анализ имеющихся проблем. Получение ответов на вопросы **почему** что-то не так и **как** это решить?
- Повышение эффективности
- Своевременное и адекватное решение проблем
- Комплексный и системный подход в решении проблем
- Выявление неудачных примеров и опыта попыток решения, а также выявление положительного опыта, успешных действий
- Содействие распространению и поддержанию успешного опыта и поощрение успешных людей
- Извлечение уроков.

В соответствии с причинами, целями оценки и этапе политического цикла, выбирается вид оценки.

Кем проводится мониторинг и оценка.

Мониторинг и оценка могут проводиться как государственными органами, так аналитическими центрами, консалтинговыми фирмами, независимыми оценщиками и пр. В каждом конкретном случае может выбираться конкретный тип исполнителя.

10. Организация и проведение консультаций.

Проведение всестороннего анализа проблем государственной политики невозможно без организации процесса консультирования и согласования различных интересов. Опыт стран развитой демократии свидетельствует, что успех трансформационных процессов возможен лишь тогда, когда при выработке и внедрении государственной политики учитывают позиции всех заинтересованных сторон, а сами действия органов власти понимает и поддерживает общественность. Проведение общественных консультаций в процессе разработки и принятия решений - обязательная процедура в этих странах.

8.1. Необходимость проведения консультаций.

Неотъемлемым компонентом «Public Policy» - является процесс организации консультаций с заинтересованными сторонами (стейкхолдерами). Под заинтересованными сторонами понимают людей, учреждения или организации, которые имеют отношение к процессу политики как во власти, так и вне органов власти, кого затрагивают проблемы и возможные пути ее решения, социальное, финансовое состояние которых может измениться вследствие принятия определенного решения или реализации проекта.

Поскольку результатом консультаций должны стать принятие политического решения, подготовка документа, изменение хода реализации программы, то и процесс организации и проведения консультаций должен соответствовать шагам анализа политики. Сложность заключается в том, что исследуется много разных позиций, точек зрения на один вопрос, но в итоге должен получиться документ с учётом всех позиций. Поэтому **процесс обсуждения и консультаций строится, как машина по изготовлению документа, учитывающего все предложения и замечания**

Что обеспечивают консультации на ближайшую перспективу?

- Согласование - или демонстрация расхождений - различных точек зрения, позиций;
- Повышение качества политических решений, их реалистичности и реализуемости.

На среднюю и долгосрочную перспективу?

- Повышение доверия общественности к органам власти.
- Рациональность государственной машины: оппозиция становится конструктивной.

Необходимость подготовки и проведения консультаций с заинтересованными сторонами обусловлена следующими факторами:

- появления разных групп интересов в обществе;
- неоднородности и возможного изменения позиций таких групп по разным вопросам государственной политики;
- появления организаций, которые могут защищать интересы разных групп;
- появление новых возможностей и рисков, которые возникают во время выработки и внедрения политики.

Главными задачами проведения консультаций с заинтересованными сторонами являются:

- учет мнений и опыта тех, кого они касаются, а, следовательно, обеспечение его надежного обоснования и поддержки заинтересованными сторонами;
- содействие привлечению и поощрению к участию представителей заинтересованных сторон в формулировании целей государственной политики, определении актуальных проблем политики, их причин и возможных способов решения, разработке и реализации шагов действий;
- освещение позиций разных заинтересованных сторон относительно их видения политики и осуществленных ими мероприятий и предоставление им возможности обосновать свои позиции;
- организация диалога и решение имеющихся конфликтов между разными заинтересованными сторонами по актуальным вопросам политики;
- содействие сотрудничеству негосударственных организаций с органами власти, представителями политических партий, предпринимательских структур, общественными организациями региона и страны;
- обеспечение широкого освещения и свободного доступа к информации относительно подходов и возможных альтернатив решения имеющихся проблем для наиболее широкого круга заинтересованных сторон.

Основные принципы подготовки и проведения консультаций:

- консультации проводятся с заинтересованными сторонами, с группами интересов, а не с общественностью вообще;

- консультации не могут подменять процесс принятия решения;
- процесс проведения консультаций проходит в определенных, обязательных для выполнения механизмах и процедурах;
- процесс консультаций опирается на организации гражданского общества, которые играют важную роль фасилитаторов широкого политического диалога и консультаций.

Для эффективности консультаций организаторы должны обеспечить:

- подготовку качественных документов для проведения консультаций и диалога, которые должны содержать предмет для обсуждения (определение проблем, их причин, возможных способов решения и т.п.) и предоставлять аргументы по поводу возможных вариантов решений;
- проведение анализа и идентификации заинтересованных сторон и их привлечение к процессам консультаций и диалога;
- подготовку и проведение структурированных (прежде всего, относительно времени и содержания) консультаций, которые дают возможность обнаружить позиции разных заинтересованных сторон;
- обобщение и использование результатов консультаций и диалога и распространение их среди заинтересованных сторон.

8.2 Определение и анализ заинтересованных сторон

Проведение анализа заинтересованных сторон предусматривает:

- выявление специфических подходов различных групп населения к вопросам, которые обсуждаются во время консультаций, или проекта в целом и возможного их влияния на ход реализации проекта;
- определение существующих или возможных конфликтов интересов между различными группами, которые могут влиять на ход реализации проекта;
- определение параметров существующих отношений между разными группами и отношений, которые могут быть построены с целью эффективной реализации политики;

Одним из подходов к определению и анализу заинтересованных сторон может быть подготовка таблицы заинтересованных сторон и оценка ее важности. Для подготовки таблицы заинтересованных сторон необходимо:

- определить и составить список возможных заинтересованных сторон;
- определить их интересы (открытые и скрытые) относительно проблем, на решение которых направлены меры политики;
- оценить потенциальное влияние мер политики на интересы сторон;
- определить относительную приоритетность, которую политика предоставляет каждой из сторон.

Формат таблицы заинтересованных сторон			
	Интересы сторон	Потенциальное влияние политики (+, -, +/-, ?)	Относительная приоритетность интересов (от 1 до 5)
Основные заинтересованные стороны (группы)			
Не основные заинтересованные стороны (группы)			

По результатам анализа заинтересованные стороны могут быть разделены на такие группы:

Группа I - стороны, которые важны для политики, но у них низкое влияние. Это означает, что они будут требовать определенных действий, если их интересы нарушены и должны быть защищены.

Группа II - стороны, которые имеют высокое влияние и высокую важность для успеха. С этими сторонами необходимо налаживать эффективные отношения, чтобы заручиться их поддержкой. Они являются потенциальными партнерами в планировании и выполнении работ/мероприятий.

Группа III - стороны с высоким влиянием, но чьи интересы политика не призвана отстаивать. Такие стороны могут быть источником существенного риска и требуют особого внимания и контроля.

Группа IV - стороны с низким влиянием и важностью для политики. Эти стороны имеют незначительный интерес для консультаций.

8.3. Определение форм проведения консультаций с заинтересованными сторонами

Форма проведения консультаций с заинтересованными сторонами выбирается исходя из следующего:

- цели проведения консультаций;
- наличие человеческих и финансовых ресурсов для подготовки и проведения консультаций;
- наличие времени для подготовки консультаций;
- сложность вопроса, относительно которого проводятся консультации;
- возможный уровень расхождений между позициями заинтересованных сторон, риск недостижения консенсуса и т.п.

Сложность вопроса и наличие существенных расхождений между возможными разными взглядами, требует более основательной подготовки к проведению консультаций и объединения разных форм их проведения (например, проведение опроса на подготовительном этапе и организацию общественного обсуждения как основного мероприятия). Если предмет консультаций является комплексным вопросом, его можно поделить на несколько аспектов, рассмотрение которых может длиться довольно продолжительное время и осуществляться с применением разных форм проведения консультаций и во время целого ряда мероприятий.

Выбор формы консультаций зависит от их ключевых характеристик, основные из которых приведены ниже.

Ключевые характеристики основных форм проведения консультаций

Форма	Описание	Преимущества	Недостатки
Письменные консультации	Предварительно подготовленные материалы и документы отсылают для комментария заинтересованным сторонам	<ul style="list-style-type: none"> • возможность получения комментариев от большого числа заинтересованных сторон • относительно большого объема аналитических документов; • возможность получения комментариев от заинтересованных сторон 	<ul style="list-style-type: none"> • не все заинтересованные стороны могут предоставлять профессиональные комментарии; • недостаток личного общения и риск неполучения ответа и комментариев
Фокус-группы	Специально отобранные участники выражаются о конкретной политике или проблеме	<ul style="list-style-type: none"> • дают возможность изучить вопросы, которые особенно интересуют организацию; • могут принести более глубокие результаты; • полезные для проведения предыдущего исследования и/или для подготовки 	<ul style="list-style-type: none"> • группа может быть невнимательной, если вопрос нечетко сформулирован; • ключевая роль имеет предварительное исследование и подготовка
Опрос	Процесс, когда обученные интервьюеры задают определенной отборке населения определенный набор	<ul style="list-style-type: none"> • полезный метод для определения взгляда многих лиц относительно определенного вопроса; • личное общение с представителями заинтересованных сторон и возможность уточнения ответов; 	<ul style="list-style-type: none"> • получение результатов может занять много времени; • сложность формулирования вопросов • требует тщательной подготовки; • высокая стоимость;
Анкетирование	Респондент самостоятельно отвечает на список вопросов, поданных в анкете	<ul style="list-style-type: none"> • можно распространить среди широкого круга заинтересованных сторон; • дает возможность привлечь представителей сторон, которые не будут брать участия в общественных заседаниях; 	<ul style="list-style-type: none"> • сложность статистического анализа; • некоторые представители заинтересованных сторон могут не принять участие; • сложность
Общественные слушания	Как правило, большие собрания, посвященные одному ключевому вопросу или теме, поделены	<ul style="list-style-type: none"> • наиболее открытая и доступная форма проведения консультаций; • дают возможность собрать наибольшее количество представителей заинтересованных сторон; • дают возможность 	<ul style="list-style-type: none"> • некоторые лица могут неохотно высказываться на открытом собрании; • требует тщательной подготовки; • невозможно обсуждать узкие темы

Конференция	Собрание сравнительно большого количества экспертов, которое имеет цель достичь	наиболее открытая и доступная форма проведения консультаций; • дает возможность собрать наибольшее количество представителей заинтересованных сторон;	• некоторые лица могут неохотно высказываться на открытом собрании; • требует тщательной подготовки; • требует больших
Семинары/экспертные обсуждения	Собрание небольшого количества экспертов, которое имеет цель достичь конкретных результатов	• эффективные, когда ограничено время и необходимо оценить мнение группы экспертов; • могут очертить проблему соответствующими/специальными сроками, одновременно мобилизуя опыт экспертов для ее решения; • групповая работа дает возможность определить	• требует предыдущего исследования и немалой организационной работы, • нет гарантий достижения консенсуса; • представители не всех заинтересованных сторон могут принять участие
Рабочие группы	Специально отобрана группа лиц для обсуждения и предоставления рекомендаций в определенной сфере	• дает возможность обеспечить влияние на ответственных за принятие решений/общественность • легче назначить, чем общественные/большие заседания • возможность проведения постоянных консультаций на протяжении длительного времени	• могут быть высоко структурированными, требовать большого планирования, высокого участия и управление деталями процесса; • влияние может быть перенятое более шумным меньшинством; • могут быть представлены не все заинтересованные

8.4 Рекомендации по подготовке и проведению консультаций.

Под проведением консультации надо понимать коммуникативное мероприятие, которое предусматривает обсуждение актуальных вопросов политики, определения позиций заинтересованных сторон относительно них и учет его результатов во время разработки и внедрения политических решений. Эффективность обсуждения обеспечивается благодаря соблюдению принципов и стандартных процедур, основными из которых являются:

- Проведение исследования политики и определение предмета обсуждения
- Создание организационной группы по подготовке и проведению обсуждения
- Определение целей и задач консультаций. Разработка сценария и программы
- Подготовка списка участников обсуждения
- Информирование и приглашение участников
- Создание пространства для обсуждения
- Проведение обсуждения
- Оценка проведенного обсуждения
- Обобщение результатов обсуждения

- Распространение и использование результатов обсуждения.

Определение предмета обсуждения предусматривает следующие шаги:

- Определение вопросов, проблем существующей или предлагаемой политики, которые повлияют на заинтересованные стороны и являются для них актуальными;
- Проведение исследования вопросов, проблем политики и подготовка по его результатам аналитических материалов;
- Формулирование основных сообщений для заинтересованных сторон по результатам проведенного исследования

Для подготовки и проведения обсуждения необходимо определить группу ответственных лиц, которые должны иметь организационные и коммуникативные навыки.

Сценарий проведения каждого конкретного мероприятия разрабатывается как индивидуальный проект, однако есть общие компоненты для всех обсуждений:

- Во-первых, - это обязательное представление основных пунктов и положений государственной политики, программы деятельности государственного органа в данной сфере из «первых уст».
- Во-вторых, - обязательное выступление одного или двух подготовленных экспертов с оппозиционной или критической точкой зрения по отношению к Программе или к государственной политике по данному вопросу. Здесь трудность заключается в том, чтобы представить эти выступления как квалифицированный анализ, компетентное экспертное заключение, профессионально сделанный доклад с изложением подхода, концепции, точек зрения. Поэтому необходима кропотливая работа по поиску докладчиков, консультаций с ними, по совместной работе над их выступлениями
- Третий компонент - обсуждения докладов. Они могут проходить как в режиме круглого стола, так и работы в малых группах. Вопросы для обсуждения должны содержать шаги анализа и формулирования политики на материале данной сферы. После работы в группах происходит представление результатов.

Программа обсуждения должна содержать: название темы обсуждения; дату, время и место проведения; цель и задачи обсуждения; вопросы, которые будут рассматриваться и их последовательность, вопросы для рабочих групп, перечень участников и докладчиков. Программа и материалы распространяется заранее.

Подготовка списка участников

Участники консультаций должны быть квалифицированными представителями своих групп интересов. Они должны быть в состоянии формулировать, аргументировать и отстаивать интересы своих групп. Кроме того, можно применить следующие критерии:

- Непосредственный интерес участника;
- Знания или опыт участника относительно предмета обсуждения;
- Участник представляет группы, на которые влияет предмет данного обсуждения;
- Участник имеет собственное мнение относительно предмета обсуждения.

Отдельное внимание необходимо уделить экспертам, которые будут делать доклады, особенно тем, которые имеют альтернативное мнение.

Информирование и приглашение участников

Приглашение и «обеспечение явки» участников – особая задача, от решения которой во многом зависит успех обсуждений. Можно сказать, что на 90% наличие

заинтересованной, хорошо подготовленной аудитории зависит от того, сумели ли организаторы обеспечить участие «первых лиц» и «ключевых фигур» - тех, кто отвечает за государственную политику в данном вопросе, а также известных экспертов, аналитиков, общественных деятелей, депутатов парламента.

Создание пространства для обсуждений

Каждое коммуникативное мероприятие должно быть специально подготовлено с точки зрения организации пространства обсуждения. Необходимо правильно разместить участников, обеспечить места для работы участников. Необходимо предусмотреть также удобство для работы представителей средств массовой информации. Аудитория для общественных обсуждений не должна быть слишком большой, но содержать все необходимое для организации дискуссии.

Обобщение и обработка материалов включает в себя:

- 1) переписку аудио кассет с записями дискуссий, докладов, круглых столов;
- 2) редактирование и авторизацию докладов представителей органов власти;
- 3) оформление, распространение, презентация продуктов и результатов;
- 4) написание аналитической записки, ее обсуждение, дополнение, редактирование;
- 5) редактирование и коррекция текстов результатов всех обсуждений опытными редакторами.

Формат отчета о проведении обсуждения включает:

- Общая информация о проведенном обсуждении
- Общие позиции разных заинтересованных сторон
- Что вызвало интерес у заинтересованных сторон
- Расхождения в позициях заинтересованных сторон
- Критика одних заинтересованных сторон другими
- Рекомендации заинтересованных сторон
- Оценка проведенного обсуждения

Распространение результатов общественных обсуждений включает в себя:

- сбор запросов от участников на получение результатов обсуждений,
- определение списка рассылки с учетом желаний участников,
- отправка твердых копий и рассылка по электронной почте результатов общественных обсуждений участникам обсуждения,
- передачу заказчику материалов.

Результаты обсуждения могут быть использованы для:

- информирования участников о результатах обсуждения,
- подготовки и размещения в СМИ соответствующих информационных и аналитических материалов,
- внесения изменений и дополнений в аналитические документы, основные положения которых были вынесены на обсуждение.

9. Субъекты общественной политики

В результате существенного усложнения политической системы и политического процесса политики вынуждены учитывать в своей деятельности все новые и новые факторы, сталкиваться с растущим объемом информации, принимать значительно

большее количество решений. Кроме того, политический процесс оказывается настолько динамичным, что повторяющихся ситуаций становится все меньше, а значит, получаемый от участия в определенных событиях опыт оказывается в будущем мало востребованным. Более того, попытки использовать старые наработки в новых ситуациях без учета изменившихся условий все чаще и чаще заканчиваются весьма неудачно. Данные обстоятельства приводят к тому, что политики вынуждены искать вспомогательные инструменты для оптимизации своей деятельности и находят их в виде носителей специального знания о политическом процессе, способных с помощью научных технологий трансформировать его в компетентный анализ ситуации, политический прогноз и, что самое главное, политическое решение.

Разработка государственной политики оказывает прямое воздействие на все слои общества, поэтому ее участники на разных уровнях многочисленны и разнообразны. Участники общественной политики представлены людьми или группами людей, имеющих прямой или косвенный интерес в исходе проектируемого политического решения. Это, прежде всего, государственные и муниципальные органы управления и группы интересов, представляющие широкий спектр разных интересов гражданского общества.

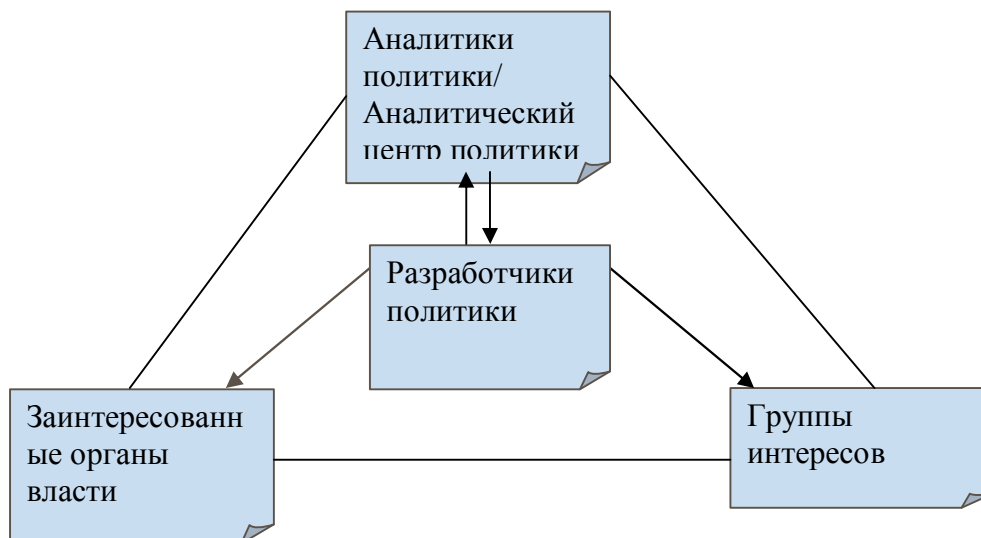
Все более активно стали вмешиваться в политику коммерческие структуры, ранее находившиеся за рамками политического поля, резко возросла роль средств массовой информации, особенно после появления электронных СМИ. Активно развивается избирательная система, совершенствуется принцип разделения властей и парламентаризма, что активизирует партийное строительство. Как значимые политические акторы заявляют о себе общественные и неправительственные организации.

В демократическом обществе в центре участников разработки государственной политики, как правило, находится соответствующий орган государственной власти или органы, уполномоченные решать данную проблему или вопрос (разработчики политики). При появлении в органах управления информации о проблемной ситуации, они делают заказ на исследование и анализ этой ситуации в независимых аналитических организациях гражданского сектора. Заказ может делаться на конкурсной основе. В некоторых случаях аналитические центры могут заключить прямое соглашение с органом власти на оказание консультационных услуг. Результатом заказа является аналитический документ, направленный на анализ политики, который осуществляется аналитиками политики или аналитическими центрами.

Основным субъектами общественной политики являются:

- государственные и муниципальные органы управления
- группы интересов
- аналитические и исследовательские центры

Рис. Субъекты общественной политики.



Разработчики политики (policy makers) - это те, кто «делает» политику, т.е. лица, ответственные за ее разработку и принятие решений в органах власти.

Аналитики политики - это эксперты, которые собственно и проводят исследование и анализ политики, организуют политические консультации. Выполняют конкретные заказы на разработку прогнозов, ситуационных анализов, а также предоставляют экспертные и аналитические услуги для обеспечения процедуры принятия политических решений.

Заинтересованные органы власти - органы, с которыми должны согласовываться те или иные вопросы, относящиеся к данному процессу политики. Круг таких органов власти определяется нормативными документами либо экспертным путем, с учетом целесообразности

Группы интересов - институцированные группы участников (могут учитываться формальные и неформальные связи, объединяющие участников в группы), которые имеют общие интересы в процессе политики. Примером являются группы бизнес-интересов, лоббистские группы предпринимателей; политические партии и движения, неправительственные организации.

10. Аналитические центры (АЦ)

Факторы, влияющие на развитие аналитических центров

- В поле формирования реальной политики по всем возможным направлениям (экономика, общество, внешняя политика) и на всех уровнях (от местного самоуправления до межгосударственного уровня) существуют целые пласты проблем, нуждающихся в качественной аналитической проработке.

- Общество испытывает потребность в смене стереотипов принятия значимых управленческих решений.

Основы методологии АЦ

- АЦ работает с коммуникативным процессом в обществе, разворачивая и поддерживая особую сферу - общественную политику.

- АЦ является не субъектом реформ, изменений или преобразований в обществе, а их агентом, наравне с другими участниками, генератором идей, презентантом результатов исследований, модератором коммуникации в публичной политике.

- АЦ не манипулирует общественным сознанием и не претендует на какое-либо преимущественное влияние на отдельные сегменты населения.

- АЦ производит мысли и идеи не в виде научных текстов или отвлеченного теоретизирования, а в виде консультационных текстов. Ее метод работы – на основе исследования и анализа разрабатывать рекомендации и давать консультации относительно проектируемой политики.

- АЦ формулирует свои идеи и проекты в форме рекомендаций.

- В рекомендациях всегда присутствует рамка предельных притязаний. В них обязательны цель, и тот максимум из возможного, который необходим.

- Рекомендации носят конкретно адресный характер. Из рекомендаций понятно, кому они адресованы, от имени кого произнесены сами намерения, и как позиционированы автор и адресат относительно друг друга.

- В содержание рекомендаций должна быть заложена конвенциональная коммуникативная стратегия по принятию рекомендаций (все шаги по продвижению самих рекомендаций и коммуникации вокруг предлагаемых решений должны быть отражены в рекомендациях).

- Рекомендации должны способствовать или непосредственно продвигать определенные законы и исполнительные решения (консультация дается не для давления и продвижения какой-либо одной точки зрения, а для обоснования и аргументации всех точек зрения с прогнозами следования каждой из них).

- Рекомендации имеют проектную форму. Это означает, что рекомендации всегда предполагают выход на те или иные социальные проекты, которые бы способствовали выполнению самих рекомендаций.

- Рекомендации указывают источник финансирования выполнения рекомендаций.

- Рекомендации не являются обязательными.

Выбор АЦ

Выбор АЦ может осуществляться на основе тендерных условий, подготовленных заказчиком. Критериями отбора могут выступать и объективные характеристики АЦ:

- Результативность деятельности и активность.
- Эффективный менеджмент.
- Наличие квалифицированных экспертов.
- Использование эффективных технологий исследования и анализа.
- Наличие презентационных стратегий, позволяющих продвигать свои интеллектуальные продукты в корпоративной среде своих коллег, получать их критику, оценки и тем самым приобретать реноме определенного профессионального уровня.
- Способность превращать аналитические тексты в консультационные; умение формулировать рекомендации.
- Характер и особенности взаимодействия с другими внешними структурами.
- Уровень самооценки АЦ, основанный на фактах признания внешних структур.

Основные группы функций АЦ

Исследовательская.

- Исследовательская (определение и анализ проблем территории, социальных (ой) групп(ы), проведение объективных исследований ситуаций, например, состояния того или иного сегмента общества).
- Мониторинг проблемного поля, мониторинг ожиданий общества.
- Изучение опыта других регионов и стран в решении аналогичных проблем.
- Экспертная (проведение по заказу или по собственному побуждению экспертиз решений органов власти, стратегий развития, законов, сложившейся практики).

Образовательная

- Функция гражданского образования (обучение методам общественного участия и воспроизводства позитивного опыта, социальным технологиям, методам решения проблем).
- Консультирование по проблемам своей области граждан, бизнеса и власти.
- Подготовка кадров, экспертов для воспроизводства.
- Адаптационная функция - приспособление публичных субъектов (прежде всего, властных структур, к международным нормам и стандартам).

Креативная

- Разработка методологических подходов к решению общественно-значимых проблем.
- Выработка инновационных идей.
- Поиск альтернативных вариантов решений.
- Выбор оптимальных вариантов решений общественно-значимых проблем.
- Разработка прогнозов, докладов, проектов законов и иных нормативных актов.

Коммуникативная

- Установление связей с органами власти и управления, бизнесом, НПО, общественными и международными организациями, привлечение СМИ.
- Обеспечение политических консультаций для эффективности подготовки и принятия рекомендаций. Формирование общественного мнения, разъяснение выработанной точки зрения в СМИ, PR – функция. В процессе коммуникаций происходит согласование продуктов АЦ с общественными приоритетами, а также и согласование с другими субъектами публичной политики.
- Обеспечение прозрачности и открытости деятельности самого АЦ.
- Обеспечение механизмов рабочего взаимодействия между политической элитой и гражданским обществом, формирование площадок открытого, публичного диалога власти и общества, экспертов и исследователей, исследователей и граждан, граждан и НПО.
- Формирование практики общественной политики, формирование современной политической и технологической культуры общества
- Увеличение степени публичности, открытости самих властных структур, постепенному превращению «государственных служащих» в представителей «public administration».

Внедренческая

- Представление власти и обществу предлагаемого решения и его принятия. Варианты: а) широкое распространение в обществе предлагаемых решений через издание докладов, брошюр, книг, справочников, бюллетеней. б) лоббирование общественных инициатив, проектов решений и нормативных актов.
- Реализация важных общественно-значимых проектов, апробация предложенных технологий, вовлечение в нее представителей гражданского общества, привлечение и обучение.

- Мониторинг ситуаций, отслеживание выполнения тех или иных решений, выявление возникающих проблемы.

11. Документы «Public Policy».

Аналитический документ является мощным инструментом и служит многочисленным целям в процессе разработки политики. Цель аналитического документа, предназначенного для разработчиков политики, – это предоставление полной и убедительной аргументации, подтверждающей изложенные в документе рекомендации, и, следовательно, использование его как инструмента выработки и принятия решения и призыва целевой аудитории к действию.

Аналитические документы, разрабатываемые разработчиками политики, делятся на документы для внутреннего использования и документы внешнего использования, которые требуют согласования и учета интересов. К ним относятся – «Зеленая книга» и «Белая книга».

«Зеленая книга» - это информативный документ по конкретной проблеме. Этот документ адресован заинтересованным сторонам, организациям или личностям, которых приглашают к процессу консультаций и дискуссий. Иногда, он становится основой концепции нормативно-правового акта. Цель документа привлечь внимание граждан к проблемам или возможностям.

«Белая книга» - документ, который содержит конкретные предложения относительно определенных мероприятий в конкретной сфере. Он следует из Зеленой книги и имеют целью начать процесс консультаций. В то время как Зеленая книга очерчивает спектр, поле проблем, которые предлагаются для обсуждения, Белая книга содержит предложения относительно разработки отдельного направления политики и становится орудием их реализации. Цель документа помочь информировать общественность о политике, которая реализуется как ответ на проблему (новые потребности или возможности) и узнать реакцию общественности.