



Ассоциация Институтов и Школ
Государственного Управления
в Центральной и Восточной Европе

*СОДЕЙСТВИЕ РЕФОРМАМ
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ*

**КАК СТАТЬ ХОРОШИМ
СОВЕТНИКОМ
ПО СТРАТЕГИЧЕСКИМ
ВОПРОСАМ
*ПОСОБИЕ***

Мирослав Гроховски

Михал Бен-Гера



**СОДЕЙСТВИЕ РЕФОРМАМ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

**КАК СТАТЬ ХОРОШИМ СОВЕТНИКОМ
ПО СТРАТЕГИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ**

ПОСОБИЕ

Мирослав Гроховски
Михал Бен-Гера



Публикация NISPAcee
Ассоциации Институтов и Школ Государственного Управления
в Центральной и Восточной Европе

Copyright ©2002 by NISPAcee

КАК СТАТЬ ХОРОШИМ СОВЕТНИКОМ ПО СТРАТЕГИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ

Перевод с английского

«HOW TO BE A BETTER POLICY ADVISOR»

Авторы: Мирослав Гроховски и Михал Бен–Гера

Мирослав Гроховски – Доцент Варшавского Университета, Польша. Участвует в реализации проектов технического содействия в области децентрализации и реформы государственного управления в качестве менеджера и советника как в Польше, так и в других странах Центральной и Восточной Европы.

Михал Бен–Гера – Консультант в области государственного и общественного управления проживает в Израиле. В течение пятнадцати лет работала в федеральных и региональных органах управления в Канаде, включая Тайный Совет (Кабинет Правительства), Департамент по здравоохранению и благосостоянию и Министерство по межведомственным связям. Возглавляла Сектор стратегии, координации и регулирования в Программе SIGMA, финансируемой ОЭСР/ЕС. Является советником правительств в странах Центральной и Восточной Европы.

Приложение – Приемы и методы анализа политики – подготовлены Катариной Староновой, кандидатом наук, Университет Коменюса в Братиславе, Словакия, и исследователем в области международной политики в Центре политических исследований Института Открытого Общества в Венгрии. В настоящее время работает в Фонде Открытого Общества в Словакии.

Авторы выражают благодарность всем участникам курсов обучения в рамках данного проекта и руководителям проекта со стороны NISPAcee за их ценные замечания и предложения во время работы над текстом данного Пособия.

Перевод Пособия с английского языка на русский – Тухтаходжаева Зульфия

Перевод Приложения с английского языка на русский – Жанисбекова Лязат

Редактор переводов – Махмутова Меруерт

The NISPAcee is not responsible for the quality of the Russian translation and its coherence with the original text.

Публикуется NISPAcee

NISPAcee – Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe – Ассоциация Институтов и Школ Государственного Управления в Центральной и Восточной Европе.

Адрес:

Hanulova 5/B, P.O.Box 163

840 02 Bratislava 42, Slovak Republic

Phone: +421 2 6428 5435, Fax: +421 2 6428 5557

e-mail: NISPA@nisp.sk

Издано в Словакии

ISBN 80–89013–09–0

EAN 9788089013098

Данная публикация подготовлена в рамках проекта “Развитие консультативных возможностей в Словакии и других странах Восточной Европы и СНГ”, осуществленного NISPAcee при финансовой поддержке UNDP/RBEC,RSC в Братиславе, региональной программы “Эффективное Управление” и программы “Эффективное Управление” в Словацкой Республике.

ПРЕДИСЛОВИЕ

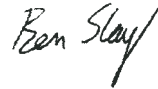
Это пособие является первым конкретным результатом длительного сотрудничества между Региональным Центром Программы Развития ООН (ПРООН) в Братиславе и Ассоциацией институтов и школ государственного управления стран Центральной и Восточной Европы (NISPAcee). ПРООН считает сотрудничество с новыми профессиональными ассоциациями в Центральной и Восточной Европе ключевым элементом в своей работе. В регионе, где есть всего несколько ведущих межправительственных организаций, региональные профессиональные и академические ассоциации играют важную роль как инструменты обмена информацией и опытом между различными странами.

Для нас NISPAcee является «пионером» в развитии региональных профессиональных связей. Мы считаем ее организацией, которая обеспечит преемственность и активную работу в области реформы государственного управления, особенно в настоящее время, когда международные доноры начинают постепенно сокращать свою деятельность в наиболее быстро развивающихся странах Европы и СНГ. Значение проекта «Развитие консультативных возможностей», который начался в январе 2001 года, заключается в открытии новых перспектив для одного из основных классов людских ресурсов в регионе – высококвалифицированного состава академических и преподавательских работников – содействуя этому классу более эффективно помогать своим правительствам в вопросах реформы и оказывать благотворное влияние на их решения.

Консультации иностранных специалистов и советников, имевшие большое значение на ранних этапах переходного периода, будут постепенно терять свой вес, поскольку правительствам на последующих этапах реформы государственного управления будут нужны такие советы и консультации, которые учитывают местные условия конкретных стран. Такие консультации могут давать только местные советники и консультанты, которые лучше знают условия и обстановку в стране. За последние десятилетия институты и школы государственного управления в регионе обучили большое количество специалистов в сфере институциональной реформы. Однако, как показывает обзорный материал в данном пособии, консультативные возможности местных экспертов еще не используются в полную силу. Это частично объясняется образовательными программами в регионе, поскольку учебные планы высшего образования традиционно уделяли мало внимания развитию практических навыков, необходимых для того, чтобы оказывать эффективную консультативную помощь. Поэтому главной целью данного проекта была задача создания механизмов для развития консультативных навыков у молодых ученых, которые имеют достаточную научно-теоретическую базу для обеспечения своих правительств необходимыми консультациями, однако еще не имеют прочных навыков консультирования для оказания эффективного влияния на тех, кто принимает решения в правительствах.

Данное пособие было разработано группой экспертов из нашего региона и частично из других стран ОЭСР и апробировано на двух пилотных курсах

обучения весной и осенью 2001 года. Это пособие может служить основой для разработки самостоятельных курсов и программ развития консультативных навыков в образовательных учреждениях. Мы уверены, что NISPAcee обеспечит через свою сеть связей эффективное использование этого пособия для того, чтобы академические сообщества в регионе могли активнее участвовать в консультировании правительств по стратегическим вопросам на самом высоком уровне.



Бен Слей
Директор
Региональный Центр ПРООН

Братислава, Март 2002

Содержание

I.	Введение	8
I.1.	Консультирование как инструмент оказания содействия в осуществлении реформ	8
I.2.	Кому предназначается данное пособие	9
I.3.	Советник или консультант?	10
I.4.	Консультирование как средство профессионального роста	14
II.	Консультирование для правительств и их учреждений	16
II.1.	Основные проблемы и правила поведения	16
II.2.	Модели консультирования	22
II.3.	Стратегический и политический цикл	23
II.3.1.	Политический и законодательный процесс и роль советников в этом процессе	24
III.	Научно–преподавательские кадры в качестве советников	38
III.1.	Причины того, почему правительства редко используют научные кадры в качестве советников	38
III.2.	Ориентирование исследовательского проекта на практику	40
III.2.1.	Главные задачи консультационного проекта	43
IV.	Клиенты – получатели консультаций	48
IV.1.	Выражение потребностей и типы консультирования	48
IV.2.	Как содействовать преобразованиям через консультирование	51
IV.3.	Типы клиентов – получателей консультаций	52
V.	Подготовка и презентация консультаций	58
V.1.	Установление взаимоотношений с клиентами и изучение среды	58
V.2.	Оценка потребностей	62
V.3.	Роль и цели планирования	64
V.4.	Презентация проектного предложения	65
	а) Определение целей	66
	б) Сбор информации	67
	в) Обеспечение необходимых ресурсов	68
	г) Выбор методов анализа	68
	д) Выбор формы представления конечного продукта	69
	е) Типы конечного продукта	70
	ж) Составление графика работы	76
	з) Мониторинг и менеджмент	77
VI.	Что значит быть хорошим советником	80
VI.1.	Отличительные черты хорошего советника	80

VI.2	Навыки и умения хорошего советника	81
VI.3	Как справиться с трудностями	85
VI.4	Как найти свое место на рынке.....	87
Приложение	93

Список преподавателей–тренеров, предоставивших ситуативные примеры для пособия:

Гиорги Гайдушек

Старший научный сотрудник Института государственного управления Венгрии, доцент Университета Кароли, Будапешт, Венгрия.

Ева Лазаревичуте

Магистр государственного управления, докторант отделения государственного управления Факультета социологии Каунасского Технологического Университета, Каунас, Литва

Меруерт Махмутова

Кандидат экономических наук, Директор Казахстанского Центра анализа общественных проблем, Алматы, Казахстан

Сорин Дан Шандор

Кандидат наук, преподаватель отделения государственного управления Университета Бабес–Болиай, Клюй–Напоса, Румыния

Зульфия Тухтаходжаева

Кандидат филологических наук, доцент, преподаватель Центра развития управленческих навыков государственных служащих «Рахбар» при Академии государственного и общественного строительства, Директор консалтинговой фирмы Имкон–Преста, Ташкент, Узбекистан

Введение

**Консультирование как инструмент
оказания содействия в процессе
реформ**

Кому предназначается данное пособие

Советник или консультант?

**Консультирование как средство
профессионального роста**

I. ВВЕДЕНИЕ

Консультация, полученная от квалифицированного советника, имеет огромное значение для содействия реформам в сфере государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии. Во введении к данному пособию мы говорим о значимости консультаций и о причинах, почему научные работники и преподаватели редко участвуют в процессе консультирования по стратегическим вопросам. Мы также объясняем, кому предназначено это пособие, и что читатель может в нем найти. Поскольку это пособие адресовано особой категории читателей, здесь мы также обсуждаем, как участие академических работников в консультировании может повлиять на их профессиональное развитие и рост.

I.1. КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ОКАЗАНИЯ СОДЕЙСТВИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РЕФОРМ

Природа реформ государственного управления, осуществляемых в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии, является комплексной и многомерной. Переход от централизованного государства, однопартийной системы и плановой экономики к децентрализованному демократическому государству и рыночной экономике требует коренных преобразований в организации государства, его экономики и общества. Данные преобразования вызывают необходимость реформирования системы государственного управления.

Существует множество проблем, связанных с осуществлением реформ в сфере государственного управления. Наиболее острыми из них являются следующие: **недостаток знаний и опыта – те, кто принимают ответственные решения, не знают, как должна функционировать современная система государственного управления, – и отсутствие механизмов передачи опыта и знаний о современной системе государственного управления тем, кто принимает важные решения и разрабатывает стратегии.**

Кроме того, наблюдается нехватка специалистов, способных играть роль предупредительного характера и давать советы органам власти по вопросам разработки стратегии и осуществлению преобразований. Данные проблемы вытекают в основном из того факта, что в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии отсутствует традиция поиска новаторских решений и широкое использование консультирования в системе государственного управления.

При коммунистическом режиме для разработки стратегии, определения приоритетов и способов реализации этой стратегии советы не были нужны. При принятии решений руководствовались идеологическими принципами, а исполнение решений не контролировалось народом.

Новый политический и социальный порядок не может обходиться без консультаций и советов. **Нет сомнения в том, что консультации необходимы для продвижения процессов реформ, так как они помогают выявлять новые подходы и решения и изучать их эффективность и целесообразность, чтобы избегать ошибок и извлекать уроки из опыта других.**

Научно–преподавательские кадры имеют огромный интеллектуальный потенциал и опыт, который можно широко использовать для обеспечения такого консультирования. Тем не менее, привлечение научно–преподавательских кадров к процессу консультирования происходит довольно редко и несистематично, а их интеллектуальный потенциал не всегда эффективно используется.

Это связано со следующими причинами: **правительства не знают о консультативном потенциале учебных заведений по государственному управлению и их работниках, а учебные заведения и потенциальные консультанты не знают о потребностях правительств, поскольку они имеют мало контактов и редко сотрудничают с представителями властей. Правительства склонны использовать в качестве консультантов международные организации, участвующие в оказании содействия реформам в странах бывшего коммунистического блока, гораздо чаще, чем привлекать местных экспертов. При этом оценка возможностей и потребности в консультациях, а также сама форма предоставления консультаций очень часто являются неправильными в связи с негативным опытом общения в прошлом.**

Таким образом, обе стороны – представители правительственных кругов и научно–преподавательские работники – зачастую остаются разочарованными. Такую ситуацию необходимо менять.

1.2. КОМУ ПРЕДНАЗНАЧАЕТСЯ ДАННОЕ ПОСОБИЕ

Это пособие было написано с целью содействия в установлении новых деловых взаимоотношений между *клиентами*, в лице правительств (и их представителей, включая администрацию) стран, осуществляющих реформы в секторе государственного управления, и *поставщиками*, которые являются или могут в будущем стать советниками из числа научно–преподавательского состава, способными внести весомый вклад в процесс принятия важных политических решений и осуществление реформ в сфере государственного управления.

Целью данного пособия является обеспечение советников и потенциальных советников руководством по тому, что нужно делать и как нужно это

делать для того, чтобы стать хорошим советником по стратегическим вопросам. Это пособие предназначается тем, кто преподает в учебных заведениях по государственному управлению и университетах по дисциплинам, имеющим отношение к государственному управлению и администрации (политические науки, социология, право, история и т.д.). Некоторые из наших потенциальных читателей в прошлом уже привлекались государственными органами в качестве консультантов или советников. Другие, которые проводят большую часть своего времени в научных исследованиях или в чтении лекций по государственному управлению, прочитав это пособие, могут задуматься о новых перспективах. Мы надеемся, что, познакомившись с этим пособием, и те, и другие смогут приобрести необходимые для консультирования знания и умения, и их интерес к консультированию как к новой захватывающей сфере деятельности, открывающей новые исследовательские возможности и профессиональные горизонты, значительно возрастет.

Это пособие не содержит информации по темам, имеющим отношение к самим реформам. В нем нет рекомендаций по поводу того, что должно быть изменено и каким образом. Знания о содержании государственного управления можно найти в университетах и институтах. Кроме того, ситуация в области государственного управления постоянно меняется. Новые условия, проблемы и потребности должны быть в центре внимания реформаторов и их советников. Не существует такой модели реформы, которая могла бы быть использована везде одинаково. Также не существует единого ответа на многие вопросы, которые можно найти в пособии. Предоставление консультаций и совершенствование своих консультативных способностей является тем, что можно назвать «обучением в процессе самой работы», и в этом смысле данное пособие подходит к консультированию как к особому виду трудовой деятельности.

Это пособие показывает, как можно использовать свои знания и результаты научного исследования для поддержки реформ через предоставление ценной консультации правительствам; как решать проблемы, с которыми обычно сталкиваются советники; как наладить плодотворное сотрудничество с правительственными чиновниками; каким образом нужно устанавливать контакты с клиентами; как создать благоприятную рабочую атмосферу и оказывать влияние на процесс разработки политических и стратегических решений.

1.3. СОВЕТНИК ИЛИ КОНСУЛЬТАНТ?

Мы используем термин «советник» для обозначения лица, которое предоставляет информацию и предлагает возможные варианты решений тех проблем, которые стоят на повестке дня правительства. Если мы согласимся с такой

формулировкой, то чем же отличается конечный продукт деятельности советника от продукта деятельности консультанта? Есть ли существенные различия между консультантами и советниками? В целях решения задач, которые стоят перед этим пособием, нам необходимо разделить эти два термина и провести границу между ними для четкого определения целевой группы, для которой предназначено это пособие.

И советники, и консультанты должны обладать одинаковым набором основных умений и навыков: **компетенцией в определенных отраслях знаний; специальными умениями в области организации и проведения научных исследований; знаниями способов и механизмов сбора и обработки информации; хорошими навыками общения** – для того, чтобы:

- а) выявить потребности клиента – получателя консультации, и*
- б) представить конечный продукт своей работы клиенту в надлежащем виде.*

И консультант, и советник имеют конечной целью своей работы внесение каких-то изменений в существующий порядок вещей. Однако все же можно найти те черты, которые отличают консультанта от советника. В данном пособии мы даем следующее определение консультанту: **консультант – это специалист в области консалтингового бизнеса. Он/она работает для консалтинговой компании. Выполняя какое-либо задание, он/она ищет возможности для привлечения других компаний с целью расширения и развития деятельности своей консалтинговой организации. Взаимоотношения между консультантом и клиентом чисто деловые.** Консультант как поставщик услуг может отбираться на конкурсной основе, и в качестве подрядчика заинтересован в получении прибыли от своей работы.

Советник может выбираться на другой основе, не обязательно конкурсной. Его/ее взаимоотношения с клиентом могут быть основаны на иных, чем у консультанта, критериях. Советник может быть выбран потому, что он или она стоит на тех же политических позициях, что и клиент (это не противоречит объективной оценке и профессиональному подходу к решению проблемы советником). У советника может быть другая постоянная работа и его работа по консультированию клиента может отдельно и не оплачиваться (хотя это не исключает того, что он/она может работать и по контракту). **Советники являются не столько лицами, стремящимися получить какую-то прибыль, сколько людьми с особым чувством обязательства по отношению к своей миссии.** В техническом смысле и консультанты, и советники выполняют одну и ту же функцию – они определяют цели и задачи своей деятельности и согласовывают их с клиентом и представляют результаты таким образом, чтобы оправдать ожидания клиента. Тем не менее в настоящем пособии мы рассматриваем советника как научно-педагогического работника, использующего свой опыт и знания для оказания содействия правительствам в осуществлении преобразований в сфере государственного управления.

ИЗ ЗАПИСОК СОВЕТНИКА

До того, как я приступил к работе, мне говорили, что Министерство и Агентство недостаточно сотрудничают. На практике оказалось еще хуже. Министерство и Агентство даже не общались друг с другом. Когда я сообщил однажды утром руководителю Агентства, что у меня назначена встреча в Министерстве после обеда, он сказал мне о некоторых моментах, которые я должен «сказать им там». Кстати, эти моменты касались непосредственно того проекта, которым я занимался. В мои задачи входило разработать программу обучения государственных служащих (всего около 100,000, но никто не мог сказать точное количество), и проводить обучение в течение двух недель. Та же история повторилась со мной после обеда, когда я встретился с представителями Министерства – они сказали мне, что я должен сообщить в Агентстве, когда вернусь туда.

Обе стороны – и Министерство, и Агентство – по-разному понимали задачи проекта: они имели различные мнения по поводу количества и контингента обучаемых и продолжительности обучения. И Министерство, и Агентство были уверены, что только их подход к разработке проекта по обучению был самым рациональным и что другая сторона должна это понять и принять.

Положение осложнялось еще и тем, что согласно законодательству государства X нужно было обучать либо всех государственных служащих (вариант, предлагаемый Агентством на встрече утром), либо только государственных секретарей (вариант, предложенный Министерством на встрече после обеда). Они оба даже показывали мне законодательные акты, подтверждающие их мнения. И это меня не удивило. Хотя, по правде говоря, удивляться было чему, но я уже привык справляться со своим удивлением, потому что консультирование вырабатывает соответствующий стиль работы и особое отношение к проблемам, с которыми сталкиваешься.

Советник должен уметь реагировать на необычные и неожиданные ситуации. В таких ситуациях очень важна ответная реакция советника, и тут можно порекомендовать только одно – улыбайтесь – и чем труднее ситуация, тем приветливее и доброжелательнее должна быть улыбка. Преимущественной стороной деятельности советника является возможность встречаться с новыми людьми. Например, я начал работать по этому проекту два месяца назад. С тех пор я встретился со многими новыми людьми. Два месяца назад меня представили сотруднице Агентства, которая отвечала за мой проект, но она вскоре ушла из Агентства. Вместо нее проект поручили одному из заместителей директора. Он подключил к проекту свою секретаршу, и эта секретарша теперь должна выполнять всю координирующую работу. Она недавно пришла на работу в Агентстве. Она

ничего не знает о государственном управлении, о функциях Агентствах, да и самом проекте тоже.

И все же я предпочитаю работать с ней, потому что ее шеф, заместитель директора, является врожденным политиком. Его ответ на простой вопрос «Какое количество госслужащих, по Вашему мнению, нужно обучить?» состоял из пространный описания приоритетов правительства по тому и этому вопросу, и особенно по европейской интеграции. Нет необходимости говорить, что о количестве не было сказано ни слова. Начальник департамента Министерства по обучению является полной противоположностью. Она была и остается профессором университета. Когда задаешь ей тот же вопрос, она сначала дает его историческую характеристику. Затем она с умным видом говорит о том, как проблема обучения госслужащих обсуждается в международной литературе, при этом делая упор на важные аспекты того направления, которое называется «целевое управление» в рамках матричной организации проекта, – о чем мы все знаем. Она говорит сорок пять минут так громко, что все могут ее слышать, как если бы она была в аудитории со студентами. Мы сидим в маленьком кабинете и ждем завершения ее выступления. К сожалению, сорока пяти минут оказывается недостаточно, чтобы перейти от общего к частному, а именно – сколько человек необходимо обучить. После ее «лекции» я понимаю, почему этот вопрос оказался столь полемичным в стране X, а его решение – зависимым от той научной парадигмы, в которой мы его рассматриваем.

К сожалению, я не удовлетворен этим ответом, потому что мне нужно подготовить заключение с конкретными предложениями к концу недели. Конечно, я мог бы пойти к помощнику директора, с которой я работал раньше, но ее уже там нет. Она нашла более интересную работу и уволилась три недели назад. Новый помощник директора – очень умная женщина, и мы начали работать с ней два дня назад над составлением программы обучения. К счастью, директор дал ей все полномочия по принятию решений. Однако вчера утром оказалось, что директор недоволен качеством меню того ресторана, где обедали слушатели, и поэтому она предложила выбрать другой ресторан, и вместе с этим и заменить список участников обучения, а заодно и тематику обучения. Это было вчера. Сегодня я попытался решить, кого же все-таки мы будем обучать. Мне предстоит трудная ночь (и это после очень трудного дня).

Чтобы немного отвлечься, я открываю свою электронную почту, знакомлюсь с новостями из университета, работаю над своим научным исследованием и т.д. Я получил также по электронной почте письмо от авторов этого пособия. Они просят меня, чтобы я написал что-нибудь об особенностях сферы государственного управления как среды для консультирования. Ну, что я могу сказать об этом? Ничего путного не приходит сейчас мне в голову.

1.4. КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ КАК СРЕДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РОСТА

Как уже упоминалось выше, данное пособие предназначается для таких научно–преподавательских кадров, которые уже работали в качестве советников, а также и для тех, которые могли бы заниматься консультативной работой в будущем. В пособии предлагается всесторонний подход к этому виду деятельности и описываются самые важные компоненты процесса консультирования.

Читатель узнает из этого пособия, как можно использовать результаты научного труда для консультации по стратегическим вопросам, а также как разрабатывать научный проект, чтобы получить конкретные, практически ориентированные результаты. В пособии также содержится информация о том, как заинтересовать клиентов в получении консультаций, как установить благоприятные взаимоотношения с клиентами и стать участником процесса принятия решений правительствами. Здесь же читатель узнает о том, как можно найти свое место на рынке консультативных услуг.

Нужно подчеркнуть, что быть советником означает не только иметь интересную и требующую высокой компетенции работу, но и подняться на более высокую ступень в своей профессиональной, в том числе и научной, карьере.

Подготовка к предоставлению консультации является обычным проектом со своими целями и задачами, видами деятельности, графиком работы, бюджетом и т.д. Однако этот проект не ограничивается только представлением рекомендаций. ***Консультативный проект дает замечательную познавательную возможность.*** Он дает шанс развивать свои навыки, включая навыки менеджмента, необходимые для любой карьеры, которую хочет сделать советник. Консультирование дает возможность получить доступ к людям и информации, которые часто недостижимы для «обычных» исследователей. При работе советником вы встречаетесь с людьми, которые могут иметь другие взгляды на те же самые проблемы, которыми вы занимаетесь. Работа советником дает возможность получить самые последние сведения по теме, с которой вы входите в аудиторию к своим студентам. Исследователи, заинтересованные в практическом применении результатов своей научной работы, узнают, что консультирование является чрезвычайно ценной для них сферой деятельности. Из этого пособия они могут научиться тому, как проводить маркетинг своей продукции – результатов своих исследований – и находить тех, кто может использовать результаты их научных изысканий на практике.

Консультирование для правительств и их учреждений

**Основные проблемы и правила
поведения**

Модели консультирования

Политический цикл

**Политический и законодательный
процесс и роль советников в этом
процессе**

II. КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ И ИХ УЧРЕЖДЕНИЙ

В этой главе мы обсуждаем основные проблемы, связанные с консультированием. Научно–преподавательские работники, став советниками в правительственных учреждениях, привносят в эти организации свои знания и опыт в конкретной научной области. Однако они будут работать в новой среде с неизвестными им ранее правилами поведения и процедурами. Если советник не знаком с процессом разработки и принятия политических и стратегических решений, и тем, как этот процесс протекает в реальном мире, то ему трудно будет выполнить свое задание, подготовить рекомендации и довести их до нужного клиента.

Советник должен быть готов к исполнению различных ролей и функций для достижения своей главной цели – предоставления клиенту своевременного, хорошо обоснованного и должным образом оформленного совета или консультации.

Консультирование для правительств может быть интересным и благодарным трудом, а может и привести к отчаянию и разочарованию. Результат зависит от того, как клиент видит роль и место советника и какие сложились между ними взаимоотношения. В этой же главе мы касаемся вопроса о различных моделях консультирования. В конце мы обсуждаем основные характеристики процесса принятия политических и законодательных решений и ту роль, которую в этом процессе может играть советник. Мы используем выражение «политический и законодательный процесс» для того, чтобы подчеркнуть, что на самом деле существует (или должен быть) единый процесс, в котором сначала разрабатывается политика, затем она выражается в законодательных актах и, наконец, осуществляется на практике. Это выражение также обозначает процесс, в который вовлечены различные структуры управления: само правительство, административные органы, законодатели, а также институты гражданского общества и общественность в целом.

II.1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРАВИЛА ПОВЕДЕНИЯ

Те, кто принимают политические решения, участвуют в определении целей, анализе альтернативных возможностей и выборе стратегий, которыми будет руководствоваться правительство в его текущей и будущей деятельности. **Чем лучше информированы те, кто принимает политические решения, тем лучше те решения, которые они принимают.** Решения относительно даже

очень специфической и узкой сферы деятельности требуют **знаний приоритетов текущих процессов и явлений, их широкий контекст и влияние на события, происходящие в реальном мире.**

Когда мы говорим о стратегическом консультировании, мы подразумеваем различные типы консультаций для различных целей и получателей на самых разных этапах разработки политических решений. Простое перечисление значений слова «политика» хорошо показывает различные задачи, которые может выполнять консультирование и чем оно может быть полезно для правительств.

Политика понимается прежде всего как философская и/или идеологическая позиция. Это понимание позволяет дать набор чисто практических дефиниций. Политика может быть:

- ✓ *выражением выбора;*
- ✓ *толкованием текущего события или действия;*
- ✓ *конкретным предложением;*
- ✓ *способом объявления решений правительства;*
- ✓ *формальным разрешением для выполнения какого-либо действия;*
- ✓ *согласованной позицией;*
- ✓ *заявлением о намерении.*

Советники могут участвовать в формировании политики во всех ее семи перечисленных выше значениях.

Существуют некие общие проблемы, на которые необходимо обратить внимание, когда говорится о политическом консультировании. Первая проблема касается того, **как разрабатываются политические решения.** Хотя политические решения должны быть результатом неторопливого и обдуманного процесса, в жизни это правило работает не всегда. **Советник должен быть готов к такой ситуации, когда этот процесс является хаотичным и трудно определить, кто главные участники, влияющие на процесс принятия решений, каковы их цели, приоритеты, интересы и полномочия.** Иногда решения могут вытекать из переговоров между различными группами/сторонами. Среди этих сторон могут быть международные доноры, участвующие в оказании технического содействия. Этот факт необходимо серьезно учитывать, поскольку некоторые политические решения могут приниматься как предварительное условие для подписания займового соглашения или другой формы содействия. Все эти ситуации должны быть проанализированы прежде, чем приступать к процессу консультирования.

Вторая проблема связана с самой **историей вопроса. Советник должен быть хорошо проинформирован об истории вопроса, которым он занимается, и о способах, какими этот вопрос решался в прошлом. Иногда правила,**

которыми руководствуются при принятии определенных решений, просто берутся из прошлого опыта. В прежние годы при принятии политических решений некоторые аспекты политической жизни игнорировались и по традиции продолжают игнорироваться и сейчас. В результате возникает такая ситуация, когда какая-либо традиционная политика в определенной сфере воспринимается как само собой разумеющееся.

Было бы полезно также изучить причины, почему для *решения данного конкретного вопроса был приглашен советник со стороны.* Нужно постараться понять структуру власти в той организации, куда приглашен советник. Это важно потому, что осуществление любой политики или принятие стратегического решения требует определенного лидерства. Если нет лидера, или лидер исполняет свои обязанности халатно, то это означает, что он/она отказывается от своих обязанностей и процесс принятия решений становится спонтанным. Такая ситуация ставит советника в очень трудное положение, потому что, фактически, у него нет настоящего клиента, на которого ему нужно работать.

Тактика осуществления политики может изменяться в результате решений, принятых во время осуществления планов, принятых в соответствии с ранее одобренной политикой. Эти изменения могут быть вызваны отсутствием координации между различными правительственными ведомствами или конкуренцией между участниками, вовлеченными в процесс разработки политики. Необходимо узнать как можно больше о тех, кто может повлиять на изменение данной политики, а также об их целях и мотивах.

Главной целью консультации является предоставление информации тем, кто принимает политические решения, причем в той форме, в какой они хотят ее получить. Однако эта информация должна сопровождаться еще и дополнительными сведениями, о которых политики, возможно, и не хотят, но должны знать, хотя сами и не понимают этого.

Советник должен быть готов к выполнению нескольких общих задач – проведению исследования, формулированию заключения и практических рекомендаций, комментированию нового законодательства, представлению аргументов в поддержку отобранных вариантов заключений и решений, анализу и представлению последствий принятия тех или решений и подготовке проектов официальных документов.

Политика создается различными индивидуумами и группами. Консультация или совет будут полезны только тогда, когда четко определен получатель этого совета, а сам совет представлен ему в надлежащем формате.

Для того чтобы консультация или совет были действительно полезны, советнику также необходимо иметь свою стратегию и тактику в отношении того, как ему нужно преподнести свой совет. Эта стратегия может зависеть от обстоятельств, имеющих отношение к деятельности организации, которую представляет клиент. Несмотря на все проблемы, вытекающие из особенностей деятельности организации, в которой работает клиент, советник должен обратить внимание на четыре основных момента:

- 1. определение целей и задач консультативного процесса;*
- 2. организация глубокого и содержательного анализа проблемы;*
- 3. продуктивное использование имеющихся ресурсов (своих и предложенных клиентом);*
- 4. представление результатов своего труда и своих идей таким образом, чтобы оказать влияние на получателя.*

Количество детализированной информации, включенной в материалы консультирования, влияет на ценность консультации для получателя. Некоторые получатели предпочитают получить общую картину, другие хотят иметь очень детальную и специфическую информацию. Если же советник работает с группой, представляющей интересы клиента, и в этой группе есть как те, кто предпочитает обобщенный подход, так и специалисты в отдельных отраслях, то советник должен учитывать интересы всех членов группы.

Советники, работающие с теми, кто принимает политические решения, имеют две основные задачи – **выявление перспектив развития и представление материалов в поддержку тех аргументов, которые будут использованы для оправдания принятых политических решений.**

Выявление новых перспектив чрезвычайно важно для изменений в сфере государственной политики. Работники сектора государственного управления сейчас сталкиваются с такими проблемами, которые были им неизвестны несколько лет назад. А те, на ком лежит ответственность за принятие решений, часто не готовы к исполнению этих функций. Иногда решения принимаются «на авось», путем проб и ошибок. Возможность управленческого состава какого-либо учреждения решить свою проблему может быть ограничена тем, что они стоят слишком близко к этой проблеме. Они рассматривают ее в свете своих текущих ожиданий. Советник же может дать им возможность взглянуть на эту проблему с новой точки зрения и предложить новые пути для решения этой проблемы. Конечной ролью советника является не только помочь клиенту выявить проблему, но и показать ему неординарные пути решения этой проблемы, требующие изменения привычного восприятия вещей.

Представление материалов в поддержку тех аргументов, которые будут использованы для обоснования политических решений, считается главной задачей советника. Это трудная задача, поскольку те, кто вовлечен в процесс

принятия политических решений, представляют интересы различных групп, даже если они и входят в одно и то же правительство.

Различия во мнениях, возникающие по широкому ряду вопросов, приводят к конфликтам. Конфликты могут служить подсказкой на пути к новым возможностям. Однако они могут также стать и разрушительным фактором. Клиент в лице какой-нибудь личности может использовать советника не для того, чтобы представить объективное мнение, а для поддержки своей позиции в споре. Мнение внешнего советника всегда можно представить как объективное и независимое. В таких случаях положение советника осложняется. Советник не имеет права допускать, чтобы его использовали таким образом. Профессиональный и моральный долг советника заключается в том, чтобы не позволять никому злоупотреблять его авторитетом.

Советник нанимается не каким-то абстрактным правительственным органом, а людьми, работающими в этом органе. Решение пригласить советника принимается обычно группой сотрудников какого-либо правительственного ведомства. Советник представляет свой анализ и рекомендации индивидуумам. Поддерживая мнения каких-либо индивидуумов в споре, советник должен быть очень осторожен, чтобы не перейти черту, когда совет может превратиться в несправедливую поддержку и лоббирование. Если советник переходит эту черту, то его совет может быть отклонен не прямым получателем совета, а теми, кто участвует в решении проблемы вместе с советником. Его могут обвинить в манипулировании фактами, и его авторитет будет подорван. В таких случаях советник уже не сможет закончить полученное задание.

Если получатель консультации платит за услуги советника, должен ли советник говорить ему только то, что клиент хочет слышать? Это не только вопрос этики – он имеет свои практические параметры. Независимо от того, поддерживает или не поддерживает советник позицию клиента, отдельные лица могут повлиять на взаимоотношения между советником и клиентом и могут оказать влияние на будущие контакты. Эта ситуация трудная, но советнику нужно справиться с ней. Для этого нужны определенные навыки и время. Советник должен поставить своего клиента в известность о правилах консультирования и информировать клиента о своих подходах к решению проблем. Тогда его совет и консультация будут восприняты правильно. Клиент должен понимать, что задачей профессионального советника является предоставить такую консультацию, которая адекватно отвечает поставленным задачам. Клиент должен иметь представление о тех стандартах, которыми руководствуется советник в своей работе.

ОПЫТ КАЗАХСТАНА В УСИЛЕНИИ ВОЗМОЖНОСТЕЙ В ОБЛАСТИ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ

Правительство Казахстана прилагает усилия для улучшения системы государственного управления. В 1995 году была создана Национальная Высшая Школа государственного управления при Президенте Республики Казахстан (в настоящее время переименована в Академию государственной службы). Позже, в 1998 году, было создано Агентство государственной службы. Оно занимается разработкой и реализацией политики в области государственной службы.

Однако у государства недостаточно необходимых финансовых ресурсов для оплаты обучения и повышения квалификации государственных служащих. Правительство активно сотрудничает с частными образовательными учреждениями, международными организациями и неправительственными структурами для решения этой проблемы. Недавно при поддержке ICMA Агентство государственной службы Республики Казахстан открыло два региональных учебных центра для обучения государственных служащих в Алматы и в Павлодаре. Всего в Казахстане уже функционируют десять центров обучения государственных служащих в различных регионах Казахстана.

Международные организации, имеющие свои офисы в Казахстане, такие, как ПРООН, Фонд Сорос–Казахстан, USAID, представленные ICMA, Фондом «Евразия», поддерживают процесс постепенного создания социально–политической среды и политической культуры, которые должны ускорить ход демократических реформ. Фонд Сорос–Казахстан, совместно с Международным Центром перспективных исследований (Киев, Украина) провели четыре учебных семинара по следующим темам в сфере общественной политики: «Социальное партнерство», «Анализ политики и политический процесс», «Участие граждан» и «Организация независимых аналитических институтов». В Алматы в июне 2001 года Фонд Сорос–Казахстан совместно с Фондом «Евразия» осуществил программу под названием «Летний Университет по Общественной политике». Более ста пятидесяти представителей целевых групп, включавших научных работников, представителей неправительственных организаций (НПО) и органов местного управления приняли участие в этих образовательных программах.

В результате этой деятельности отмечалось **повышение интереса научно–исследовательских работников к концепции и методологии государственной политики и углубление знаний о современных подходах к анализу политики; совершенствовались методы сбора информации и изучения опыта в проведении прикладных исследований в области анализа политики; образовались новые НПО и были созданы группы**

молодых ученых, желающих работать в проекте по созданию первого Центра исследований общественной политики в Казахстане.

Создание Центра исследований общественной политики, который планируется открыть в 2001 году, является инициативой Фонда Сорос–Казахстан. Главной задачей Центра является поддержка демократизации общественных процессов. Эта поддержка будет заключаться в поощрении демократических ценностей и развитии принципов методологии формирования общественной политики. Он будет вносить вклад в совершенствование процесса разработки политики правительством и реализации этой политики в сфере реструктуризации местных органов управления и регионального развития .

П.2. МОДЕЛИ КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ

Ценность консультаций во многом зависит от выбранных моделей консультирования. Выбор модели консультирования зависит от потребностей клиента и от профессиональных качеств советника (его/ее знаний организации и функционирования всего правительства в целом, его/ее прежнего опыта работы в этих организациях). *Личность консультанта, его отношение к поставленной задаче и людям, представляющим клиента, а также его умения общаться с людьми – все это важно для выбора модели консультирования.* Важно также понимать, в какой роли клиент хочет видеть этого советника.

Различают три основные модели консультирования. Критериями различения данных моделей являются ответы на нижеприведенные вопросы:

- кто выявляет и формулирует проблему?
- кто занимается анализом проблемы?
- каким образом разрабатывается решение проблемы?

Первая модель является “экспертной моделью”. В этой модели проблему выявляет клиент, он же ее анализирует и затем разъясняет советнику. Советнику дается задание найти решение данной проблемы. Чаще всего эта модель используется в ситуациях, когда клиент не имеет знаний в определенной сфере и внешний советник рассматривается здесь как узкопрофильный специалист.

Вторая модель называется “врач–пациент”. В этой модели советник выявляет проблему. Клиент может участвовать в процедуре выявления проблемы. Затем советник анализирует проблему и, действуя в качестве эксперта, предлагает возможные варианты решения проблемы.

Согласно третьей модели – “кооперативной” – советник работает вместе с представителями клиента над выявлением и анализом проблемы, затем обе стороны работают вместе над поиском решения проблемы. Эта модель предполагает, что эффективное решение может быть найдено только совместно с теми, кто будет осуществлять его. Советник, как человек со стороны, не может навязывать свои решения. Тем не менее советник может помочь руководителям организации обнаружить и признать существующую проблему, а затем и найти пути ее решения. Советник предлагает варианты решений. Как советник, так и клиент должны принять эти решения как единственно правильные. В этой модели советник играет роль эксперта и специалиста, облегчающего процесс поиска наиболее приемлемых решений. В данном случае задача советника заключается в выработке новых идей и убеждении представителей клиента в том, что эти идеи являются ценными и полезными.

Каждая из этих моделей имеет свои преимущества и недостатки в определенных ситуациях и при определенных условиях. Выбранная модель должна быть «приспособлена» к потребностям клиента и должна учитывать характер того вопроса или проблемы, которой занимался советник. Необходимо также отметить, что не все советники подготовлены к использованию всех трех моделей консультирования. В сфере государственного управления последняя модель представляется наиболее перспективной. Консультации могут дать результаты только тогда, когда они используются государственным органом, то есть успех зависит от людей, работающих там. Кооперативная модель консультирования содействует совместной работе советника и клиента. Чувство «собственности» выбранного решения может помочь в осуществлении решения. Однако в определенной ситуации первые две модели могут принести большую пользу. Может случиться так, что клиент ожидает от советника прежде всего консультации специалиста. Консультация или совет могут быть быстрее приняты, если у клиента есть уверенность в знаниях советника. Таким образом, гибкость должна быть одной из профессиональных качеств советника.

П.3. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЦИКЛ

Рекомендации должны быть разработаны и представлены клиенту в определенные сроки и в соответствии с институциональными требованиями. Советники и клиенты не всегда признают этот простой факт. *Кроме того, клиенты иногда не понимают всей сложности процесса разработки стратегии и поэтому не предвидят некоторых последствий своей деятельности.*

Роль клиента как разработчика стратегии заключается не только в решении одной или двух конкретных проблем. Она также заключается в создании условий для развития различных сфер общественной жизни. Политические решения ставят правительства «на учет» в отношении ожиданий народа в сфере социально-экономического развития. Политические решения

часто описываются как «заявления о намерениях». Однако намерения не всегда воплощаются в действия и результаты.

Клиенту должно быть ясно, что его политические решения будут являться формальными заявлениями его поддержки реализации определенных целей, вытекающих из определенной политики. Он не может позволить себе стихийных действий со случайными последствиями.

Политические решения представляют собой обдуманное действие, предложенные теми, кто несет ответственность за принятие решений, которые позволят получить ожидаемые результаты. Эти решения узаконивают цели и санкционируют правительство на осуществление ряда мероприятий. Они приводят к разработке стратегий по реализации данных целей.

Клиент должен знать о необходимости подготовки стратегий, которые являются способами достижения целей и осуществления политики. Стратегии должны содержать в себе несколько альтернативных вариантов для реализации одобренных программ и проектов. Они должны предусмотреть использование различных подходов со стороны правительства, с использованием частного сектора и некоммерческих предприятий.

П.3.1. ПОЛИТИЧЕСКИЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС И РОЛЬ СОВЕТНИКА В ЭТОМ ПРОЦЕССЕ

Идеальной картиной политического и законодательного процесса в демократическом обществе является такая ситуация, при которой существует хорошо налаженный механизм постоянного взаимодействия между правительством, административными органами, населением и организациями гражданского общества.

При всех демократических системах правительства и административные органы привлекают к работе над разработкой стратегий и законодательных документов наряду с собственными ресурсами и внешние ресурсы, чаще всего оплачиваемых советников.

Основными причинами этих действий являются следующие параметры:

- ✓ *Сложная и специализированная природа современной политики, приводящая к тому, что правительство часто не имеет всей необходимой информации и квалифицированных знаний и вынуждено привлекать внешние источники.*
- ✓ *Постоянное давление на правительственные органы с целью сокращения штатов для экономии ресурсов (направленных на аналити-*

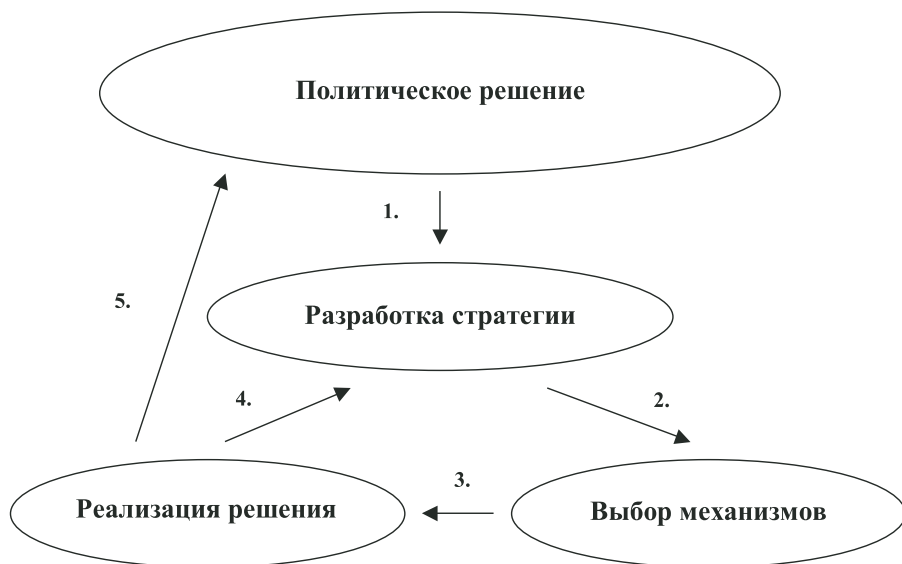
ческие и научно–исследовательские работы) приводит к тому, что эти организации вынуждены искать альтернативные источники информации и консультаций.

- ✓ *Направления работы по политическим и законодательным вопросам время от времени меняются от одной сферы к другой. Это приводит к тому, что в организациях распределение нагрузки происходит неравномерно, так же, как и использование ресурсов. Во время особо напряженной работы в какой–либо конкретной области возникает необходимость привлечения дополнительных ресурсов на краткосрочной основе.*
- ✓ *Некоторые аспекты политической и законодательной деятельности могут требовать объективности и независимого подхода, которых трудно достичь, если ими занимается административный орган. Такое происходит в случаях, когда нужно, например, провести анализ и оценку деятельности организации по выполнению ее задач. В таких случаях внешние советники являются единственно возможным вариантом решения проблемы.*
- ✓ *Кроме этого, существуют определенные институциональные причины, почему помощь со стороны предпочтительнее, чем использование своих собственных ресурсов. Например, у министра может возникнуть подозрение, что его административный аппарат не принимает во внимание его политических убеждений, или что между управлениями или отделами внутри организации идет какая–то внутренняя борьба. Присутствие внешнего советника в таких случаях облегчает решение проблемы.*

ОПИСАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЦИКЛА

Представляется целесообразным начать здесь с краткого обсуждения политического и законодательного процесса, чтобы определить, где, когда и как советники могут принести правительству и администрации наибольшую пользу и где советники могут иметь наибольший шанс для применения своих знаний.

В реальном мире политический и законодательный процесс не является единым, согласованным и последовательным процессом. Он зачастую представляет собой объединение разноуровневых процессов. На разных этапах этого процесса участвует множество действующих сторон, которые находятся в сложных взаимоотношениях между собой. Весь этот процесс происходит согласно определенному **политическому графику** (например, в связи с выборами), и часто проходит в конкурирующих условиях, а не в гармоничных. Тем не менее даже с учетом этих особенностей было бы полезно представить этот процесс как определенный **цикл**, состоящий из следующих элементов:



Элементы в данной схеме представляют собой основные этапы данного процесса, а стрелки между элементами – работу, которая должна быть выполнена для перехода от одного этапа к другому. Идея данного схематичного изображения процесса заключается в том, что политический и законодательный цикл начинается с принятия стратегического решения – обычно политического решения министра или правительства предпринять определенные действия в какой-либо сфере для решения существующих там проблем. Данное решение иногда бывает общим по характеру и не совсем ясно выраженным. На данном этапе начинается работа по разработке стратегии, которая приводит к принятию более конкретных решений в отношении подходов и механизмов, к которым необходимо прибегнуть. Следующий этап – осуществление стратегии, во время которого на основании мониторинга за ходом процесса приходят к каким-то заключениям, которые в свою очередь могут стать причиной принятия новых политических решений или разработки других стратегий и т.д. Далее в тексте этот процесс будет обсуждаться более подробно.

ЭТАПЫ ЦИКЛА И РОЛЬ СОВЕТНИКОВ

В данном разделе мы даем более подробное описание основных этапов политического цикла и тех промежуточных моментов при переходе от одного этапа к другому, в рамках которых советник может выполнять определенную роль.

ЭТАП 1 – ПОЛИТИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ

Как видно из схемы, удобно рассматривать весь процесс как начинающийся с политического решения. Но наша схема также показывает, что политическое решение обычно бывает продиктовано предыдущей политикой или теми проблемами, которые были вызваны в результате осуществления предыдущей политики или во время ее реализации. Например, решение ввести новую систему налога на доходы является политическим решением, однако оно вызвано, сознательно или нет, неудовлетворенностью правилами и/или процедурами осуществления существующей налоговой системы. Политическое решение – это решение принять какие–то меры для того, чтобы изменить какое–то положение или ситуацию в социальной или экономической жизни.

Политическое решение – это политический шаг, предпринимаемый правительством или каким–то отдельным министром. Наиболее обычными формами политических решений являются коалиционные соглашения (часто основанные на предвыборных платформах членов коалиционного правительства) и годовые или 4–летние правительственные программы (также вытекающие из коалиционных соглашений), и решения Совета (Кабинета) Министров. На этой стадии принимаемые решения часто имеют самый общий характер, указывающий на сферу деятельности и основную цель. Например, такие решения, как проведение реформы в системе образования для обеспечения равного доступа или децентрализация управления для обеспечения качественных услуг населению.

СТРЕЛКА 1 – ПЛАНИРОВАНИЕ И НАЧАЛО ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ

Как только принято общее решение, **необходимо начинать процесс разработки политики.** Обычно это делается довольно быстро и не предполагает значительных усилий. Тем не менее когда задачи являются большими и сложными, правительство, ответственный за эту задачу министр или администрация подходит к процессу осуществления этой стратегической задачи как к проекту. По своему характеру эта работа действительно представляет собой нечто вроде отдельного проекта. Например, нужно создать специальную Рабочую группу и/или внешнюю консультативную группу, или потребуется провести предварительную исследовательскую работу. Другими словами, разработка политического решения сама по себе представляет проект, и его нужно планировать так, чтобы конечный продукт (будь то концепция или законопроект) был готов в установленный срок и в пределах выделенного бюджета (если таковой имеется). Например, решение разработать новый проект закона о государственной службе должен запустить в действие комплексный, глубокий процесс, к которому, скорее всего, будут подключены участники как из самой этой организации, так и за ее пределами (международные доноры, профсоюзы, различные министерства и агентства, Парламент и др.). Если правительство

намеревается получить такой закон к определенному сроку, ему необходимо тщательно планировать весь процесс с учетом графика выполнения различных промежуточных видов деятельности.

Те, кто принимают политические решения, недооценивают важность этих действий, и в результате проекты по стратегическим вопросам часто не выполняются в срок, либо не охватывают всех необходимых видов деятельности. Однако в отдельных случаях планирование имеет место, и тогда советники помогают в составлении планов по разработке проектов по стратегическим вопросам.

Основным результатом этого этапа является план проекта по разработке стратегии, который предусматривает состав группы разработчиков (их специализацию и навыки, иерархию и т.д.), виды деятельности и их последовательность (например, проведение исследовательской работы или дополнительных консультаций), график для каждого этапа работы, виды документов, которые должны быть разработаны и т.д.

Основные навыки, необходимые на данном этапе, включают определение основных целей и планирование проекта, общие знания (местные и сопоставительные) в области политического и законодательного цикла и компетенции в какой-либо конкретной области (например, знание сферы государственной службы может быть полезным для оказания содействия в планировании проекта по разработке нового законодательства по государственной службе).

ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ В УЗБЕКИСТАНЕ

Механизм разработки политических решений

Процесс разработки политических решений в Узбекистане становится более открытым и прозрачным. Политические лидеры, как в Аппарате Президента, так и в Кабинете Министров, все больше привлекают советников к своей работе. В случаях, когда необходимо принимать срочные решения (такие, например, как реформа коммунального обслуживания), назначается комиссия, состоящая из руководителей высшего ранга, в задачи которой входит координировать деятельность технической рабочей группы, которая в течение месяца должна разработать стратегический документ – концепцию. План действий, как правило, разрабатывается Кабинетом Министров, который предварительно собирает предложения от организаций – не только министерств, но также из Парламента и научно-исследовательских институтов. Стратегия правительства по либерализации осуществляется именно по этой модели. Сама стратегия была изложена в указах Президента в июне 1999 и июне 2000 гг.

Организации, ответственные за разработку проектов политических решений, поручают эту работу своим штатным сотрудникам, у которых,

как правило, не хватает времени для того, чтобы выполнять дополнительно возложенные на них задания. Такое положение резко отличается от более благоприятной ситуации, когда компетентные и заинтересованные в результате своего труда ведущие эксперты входят в состав Координационного Комитета.

ЭТАП 2 – РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ

Как только принимается политическое решение (за которым следует определенное планирование), начинается процесс разработки стратегии. Этот процесс включает ряд элементов, желательно (но не обязательно) в определенной последовательности, с определенными взаимосвязями между ними. Целью данного этапа является *разработка альтернативных подходов к осуществлению политического решения с тем, чтобы представить их исполнительным органам* (Министерствам, Правительству, Парламенту), *после чего на основании этих материалов они принимают свои решения.*

Основными элементами разработки стратегии являются:

Оценка ситуации и определение проблем

Для того чтобы иметь ясное представление о состоянии дел в определенной сфере очень важно сначала провести оценку текущей ситуации. Важно не только изучить правовую базу данной ситуации, но также и то, что происходит на практике, и постараться определить разрыв между этими двумя явлениями. Это естественным образом приведет к определению проблем, которые должны лечь в основу новой политики и нового законодательства. Четкое определение самой проблемы поможет найти возможные решения и избежать ошибок. Важно наиболее четко определить проблему, которую намерено решить правительство. Какова природа и масштабы проблемы? Каковы причины ее возникновения? Кого она касается? Каковы временные рамки ее решения? Чего хочет добиться правительство при решении этой проблемы?

Цели

Предварительное стратегическое решение обычно включает лишь некоторые цели, и только после детального анализа ситуации можно более точно определить цели и задачи. *Определение целей означает определение конкретных конечных результатов, к которым должны привести новая политика и новое законодательство.* Цели должны быть изложены так, чтобы облегчить их рассмотрение и анализ альтернативных путей решения проблемы. Они не должны представлять собой конкретные решения. Например, если курение считается риском для здоровья, то цель не должна быть сформулирована как «увеличение налогов на продажу сигарет» или «возрастное ограничение на продажу». Вместо этого было бы гораздо лучше определить цель как, например, «сокращение потребления сигарет на определенный процент». Такая формулировка позволит

представить на рассмотрение различные механизмы достижения цели, в том числе налогообложение, возрастные ограничения, пропаганду против курения и запрет на курение в общественных местах.

Варианты

После того как определены ситуация, проблемы, цели и задачи, предварительное стратегическое решение должно быть разработано по направлениям для конкретных действий. Например, стратегическим решением может быть сокращение использования опасных лекарств, а подходы к достижению этой цели, такие как усиление полицейского надзора, образовательные программы, увеличение штрафов, усиление приграничного контроля и т.д. должны быть определены и приняты во внимание. Или, например, решение о реформе системы образования может быть реализовано через переподготовку преподавателей, изменения в учебных программах, реструктуризацию школ и школьного управления или комбинацию нескольких из этих вариантов. *Обсуждаемые варианты должны включать, помимо прямого регулирования, такие альтернативы, как меры по исполнению существующего законодательства, улучшение информационного поля, введение добровольческих мероприятий, совершенствование самой профессии или отрасли промышленности, в рамках которых ведется проект, а также использование экономических стимулов.*

Консультации

В продолжение всей деятельности по разработке вариантов решения проблемы и оценке издержек и преимуществ необходимо консультироваться с заинтересованными группами внутри и за пределами административного органа для определения и решения конфликтов, а также для представления в отчетном материале точек зрения тех, на кого может повлиять итоговое решение.

Оценка вариантов

Для того чтобы те, кто принимает политические решения, могли выбрать наиболее оптимальный вариант, *необходимо дать оценку потенциальных издержек и последствий всех вариантов.* Каждый из представленных вариантов имеет свои издержки, и каждый из них предположительно может иметь различное влияние на конечную цель. В случае, например, с сокращением употребления наркотиков усиление полицейского контроля может обходиться гораздо дороже, чем воспитательная работа, а высокие штрафы уже были использованы где-либо еще, но не дали желаемого результата и потому оказались неэффективными. *(Это только условный пример, который может быть неверным).* В любом случае, необходимо оценить каждую альтернативу относительно затрат и ожидаемых преимуществ, а также по степени сложности исполнения. Процесс оценки вариантов обычно называют приемом «impact analysis» – «анализ предполагаемых последствий», и он сам по себе является методикой. Многие страны сейчас пытаются внедрить формальные методы «анализа последствий» в процесс разработки стратегии.

Рекомендуемый вариант

На основе анализа и проведенных консультаций, а также принимая во внимание такие факторы, как политические приоритеты, международные соглашения и т.д., выделяется наиболее оптимальный вариант, представляющий собой либо один из списка рекомендованных вариантов, либо комбинацию из двух или более вариантов, лучше всех других соответствующий задачам политического решения, и представляется в качестве окончательной рекомендации соответствующему Министру.

Проект законодательного акта (закон или положение) для осуществления выбранного подхода

Когда уже выбран конкретный подход к решению проблемы, можно приступить к разработке необходимых законодательных механизмов для осуществления итогового подхода.

Проект решения

Проект законодательного акта требует рассмотрения и одобрения внутри соответствующего министерства и затем другими министерствами согласно процедуре. Во многих системах его также рассматривает Правовой Совет или его аналог на предмет соответствия Конституции и другим законам. После того, как все эти этапы пройдены, проект готов для принятия по нему заключительного решения.

СТРЕЛКА 2– ПЕРЕХОД ОТ ИДЕЙ К МЕХАНИЗМАМ ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Этап разработки политики с его разнообразными компонентами является самым плодотворным этапом для советника во всем политико–законодательном цикле. На этом этапе могут особенно пригодиться навыки научно–исследовательской работы. На этом этапе обычно создаются рабочие или экспертные группы, и если идет разработка серьезного и политически важного документа, то советники либо являются частью этой команды, либо участвуют в качестве членов группы со стороны административного органа. Предпочтительно, чтобы эти группы были междисциплинарными и чтобы в них присутствовали узкие специалисты в конкретной области, экономисты, юристы, статистики, эксперты по организационным вопросам и др.

Основными результатами этого этапа являются:

- ✓ *ситуационный обзор и анализ текущей обстановки, включая статистику, обобщение проведенных интервью, исторический анализ, правовые основы вопроса;*
- ✓ *отчеты по анализу самой проблемы, основанные на ситуационном обзоре и анализе, результаты дополнительного изучения и аналитической работы по установлению причин возникшей проблемы, а также выявление целей;*

- ✓ *официальные документы, излагающие политические программы, в которых представлены обоснование вопроса, цели, альтернативные варианты решения проблемы, все «за» и «против», и, наконец, рекомендации по исправлению существующего положения;*
- ✓ *оценка последствий предлагаемых решений проблемы, с представлением подробного отчета о необходимых финансовых затратах, социальных последствиях, влиянии на окружающую среду и других издержках, а также тех выгодах и преимуществах, которые заключаются в каждом отдельном решении;*
- ✓ *проекты законодательных документов и актов, необходимых для осуществления выбранного решения (или решений).*

Основными навыками, необходимыми на данном этапе, являются навыки научной и аналитической работы, организационный опыт, умение работать с законодательными документами, включая опыт написания законодательных текстов, знание методологии и методик оценки последствий, включая анализ «затрат и выгод», и профессиональные знания в какой-либо конкретной области деятельности.

ЭТАП 3 – СОГЛАСОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕШЕНИЯ:

На этой стадии предлагаемые механизмы осуществления принятых решений, в частности, законодательный акт, представляется на одобрение Совету (Кабинету) Министров. Заключительный этап зависит от природы того механизма, который избран в качестве инструмента для реализации политического решения. Законы обычно требуют одобрения Совета (Кабинета) Министров перед тем, как они поступают в Парламент для соответствующих чтений (обычно их бывает три). Постановления или распоряжения требуют принятия их Советом (Кабинетом) Министров, или они могут быть подписаны министром, – иначе говоря, процедура утверждения официального решения зависит от его сущности и той законодательной традиции, которая принята в каждой стране.

СТРЕЛКА 3 – ПОДГОТОВКА К РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЯ

Обычно советники редко принимают участие на этапе принятия решения, поскольку это входит в функции правительства и избранных политиков. Тем не менее существуют такие страны (например, Канада), где представление политического решения Совету Министров часто делают советники, особенно в тех случаях, когда советники принимали участие в процессе разработки стратегии. Советники могут, вообще говоря, быть чрезвычайно полезны министру тем, что они помогают ему в подготовке новых политических решений для представления их Совету (Кабинету) Министров и/или Парламенту. В таких случаях советники исполняют роль личных консультантов, и их роль в значительной степени зависит от их личных взаимоотношений, сложившихся в период совместной работы.

Как только решение принято и правовой механизм одобрен, советники могут играть значительную роль в подготовке к осуществлению решения. Этот подготовительный период часто недооценивается, и существует такое заблуждение, что «как только законы принимаются, они начинают сами себя исполнять». В этом заключается одна из причин того, что во многих странах принимаются хорошие законы, однако они не работают должным образом. ***Реализация принятого решения требует тщательного планирования работы институциональных структур – министерства или агентства – которые будут нести ответственность за реализацию решения.*** Например, многие законы о государственной службе подразумевают создание Агентства по государственной службе. Однако структура и функциональные обязанности такого агентства недостаточно четко определяются в законе, хотя это должно быть сделано до того, как закон вступит в силу. Осуществление решения часто требует обучения сотрудников новым правилам и положениям. Кроме того, эффективная реализация требует общения с теми, кого затрагивает новый закон, например, отрасль промышленности или НПО, чтобы они могли подчиниться с минимальным принуждением. Во всех этих случаях советник может оказать большую помощь администрации.

Основными результатами на этом этапе являются следующие виды деятельности:

- ✓ ***положение об организации, которая получила полномочия для выполнения этого решения, включая его структуру, правила внутреннего распорядка, штатное расписание, структуру управления;***
- ✓ ***обучение сотрудников;***
- ✓ ***подзаконные акты – (положения, правила, приказы);***
- ✓ ***стратегии и планы работы по разъяснению нового закона и его положений.***

Основными навыками, необходимыми на данном этапе, являются опыт работы в организационных структурах, навыки организационной работы, навыки преподавания, навыки законодательной работы и навыки общения и консультирования.

ЭТАП 4 – ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕШЕНИЯ

После того, как решение принято на соответствующем уровне, и министерство или агентство провело организационную работу для того, чтобы приступить к осуществлению решения, начинается этап осуществления. Полное осуществление решения может длиться долгое время, иногда несколько лет. Осуществление решения входит в обязанности административного органа (министерства или агентства), хотя в последние года появилась тенденция привлекать к исполнению политических решений неправительственные организации, и иногда даже делегировать им исполнение решения.

СТРЕЛКИ 4 и 5 – ЗАВЕРШЕНИЕ ЦИКЛА – ОЦЕНКА И МОДИФИКАЦИЯ

Все политические решения и законы в процессе осуществления приводят как к запланированным, так и непредвиденным изменениям, причем они могут быть как отрицательными, так и положительными. *Успешный политический процесс представляет собой непрерывный цикл, потому что уроки, извлеченные из опыта осуществления одного политического решения или законодательного механизма, затем вновь интегрируются в этот процесс и вызывают необходимость либо новых политических решений, либо дополнительных мер для изменения или улучшения действующих механизмов.* Конечно, для того, чтобы эти уроки извлекались и интегрировались в этот непрерывный цикл, должен существовать целенаправленный процесс мониторинга и оценки. Мониторинг понимается как постоянный процесс, осуществляемый обычно самим административным органом (и очень редко с привлечением внешних советников). Основным объектом мониторинга является осуществление решения, и в ходе этого процесса само решение или закон не подлежит обсуждению. С другой стороны, оценка (иногда ее называют «ex post evaluation», то есть «оценка фактических результатов», от лат. «ex post» – «фактический, сделанный», для ее отличия от «impact assessment» – оценки предполагаемых последствий в начале работы, которая обозначается как «ex ante») также является запланированным мероприятием, даже отдельным проектом, с хорошо разработанной методикой, имеющей целью критический анализ и оценку всех аспектов политического решения или законодательного механизма.

Поскольку в этих случаях требуется объективность, оценка фактических результатов осуществления решения – «ex post evaluation» – обычно проводится внешними советниками, имеющими соответствующую подготовку и навыки. Периодическая оценка (например, каждые пять лет) требуется правительству, если оно должно принять решение по пересмотру системы финансирования определенных видов деятельности или изменению системы налогообложения. Иногда парламенты также проводят оценку исполнения законов по прошествии некоторого времени после их принятия. Большой вклад в совершенствование методологии проведения оценки делается научными работниками (социологами, экономистами, специалистами в области государственного управления), и специалисты по оценке имеют свои периодические издания и научные общества (например, Европейское Общество Оценщиков)

Однако оценку очень полезно проводить, даже если по какой-то причине (например, отсутствие соответствующего обучения или специальной подготовки, особых навыков или ресурсов), ее нельзя провести по всем «научным стандартам» в соответствии со специальной методологией. Систематический анализ и размышления по поводу реализации политического решения или закона, или анализ и заключения на основании предварительно запланированных интервью может быть очень полезным для правительств, так как они могут дать много

полезной информации для размышления. Советник может убедить руководство организации, в которой ему приходится работать, в целесообразности введения практики регулярной оценки своей деятельности в административную культуру организации.

Основным результатом исследования по оценке реализации какого-либо политического решения или законодательного механизма является оценочный отчет, в котором должны быть ответы на нижеследующие вопросы:

- ✓ какие результаты были достигнуты этим механизмом?*
- ✓ были ли достигнуты предполагаемые цели и насколько?*
- ✓ были ли какие-либо нежелательные или незапланированные последствия, и если да, в чем они заключались?*
- ✓ с какими трудностями сталкивались во время реализации?*
- ✓ какие были сделаны уступки или отклонения во время реализации проекта?*
- ✓ как соотносились между собой выгоды и издержки?*

Опирающийся на эти и другие подобные вопросы оценочный отчет должен дать анализ и представить рекомендации по эффективности закона, возможных изменениях либо дополнениях, или даже отмене закона или его статей. Кроме того, результаты оценочного отчета могут привести к изменениям в методах применения. Эта информация может заставить правительства принять новое решение, и начать весь процесс с начала.

Изложенная выше последовательность является идеальной картиной. Всем ясно, что в жизни не все этапы выдерживаются столь последовательно. В некоторых странах, например, процесс размышления над альтернативами решения не отделяется от процесса написания законопроекта. С другой стороны, некоторые политические решения не требуют создания правовых механизмов, однако это бывает очень редко. Недостаток внимания к альтернативным решениям часто объясняется недостатком знаний или ресурсов. Такое положение следует менять. Но даже если не все этапы цикла выполняются в полном объеме, некоторые элементы всех этапов все же присутствуют, хотя бы даже и в усеченной форме. Советники по политическим вопросам могут внести значительный вклад в политико-законодательный цикл в своих странах, как участвуя в планировании серьезных проектов в области разработки политических решений, так и выполняя теоретические исследования и другую аналитическую работу, например, ситуационный обзор и анализ, оценка последствий, организационное планирование и оценка фактического исполнения. Главными ресурсами советников являются их глубокие знания предмета, профессионализм и объективность.

ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ – ПРИМЕР ИЗ УЗБЕКИСТАНА

Аналитические рамки

Предполагается, что советники в области государственного управления заинтересованы не только в написании презентабельных документов, но и в том, чтобы внести свой вклад в усилия по осуществлению реальных преобразований в своей стране! Это закономерно ведет к принятию определенных принципов «управления переменами». Своей деятельностью советники должны помогать тем, кто принимает политически важные решения, прежде всего, постараться ответить на следующие главные вопросы:

1. **ЗАЧЕМ** нужно менять существующее положение? Что именно нужно исправить? Является ли выявленная «проблема» объективно существующей и признанной многими как актуальная?
2. **КОГО** нам нужно привлечь к решению этой проблемы? Кто может сопротивляться решению этой проблемы? Кто может понадобиться, чтобы получить ценные идеи, обеспечить понимание, поддержку и внушить «чувство владения» этой проблемой?
3. **КУДА** мы хотим прийти? Необходимо иметь четкое и детализированное техническое задание.
4. **КАК** мы можем прийти туда? Необходимо разработать несколько вариантов, строго проверить их, выбрать один и обеспечить ему поддержку руководства.
5. **ЧТО** нам нужно делать сейчас? Необходимо составить план действий.
6. **УВЕРЕНЫ** ли мы, что действительно стоит делать то, что мы задумали? Будет ли выбранный нами вариант решения проблемы технически возможным и желательным? Будет ли в этом преобразовании выгод и пользы больше, чем расходов и издержек?
7. **КАК** мы узнаем, что мы поступили правильно? Необходимо согласовать индикаторы оценки, обеспечить процесс мониторинга и анализа. Необходимо регулярно проводить опросы.
8. **КАК** мы обеспечим динамику и развитие? Какие механизмы мониторинга должны быть использованы или разработаны заново?

III

Научно–преподавательские кадры в качестве советников

**Причины, почему правительства
редко используют научные кадры
в качестве советников**

**Как сделать научный проект
практически ориентированным**

**Основные задачи консультативного
проекта**

III. НАУЧНО–ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКИЕ КАДРЫ В КАЧЕСТВЕ СОВЕТНИКОВ

Научно–преподавательские кадры занимаются исследовательской работой, читают лекции, ведут семинары и руководят занятиями студентов – в этом заключается их основная деятельность. Однако они могли бы также выступать в качестве советников, используя результаты своей научной работы для совершенствования процесса выработки стратегии и тактики политических решений. В этой главе мы сначала обсудим основные причины отсутствия деловых взаимоотношений между научными работниками и практиками, вовлеченными в процесс принятия политических решений. Затем мы объясним, как переработать научное исследование в практически ориентированный проект, и опишем характеристики типичного консультативного проекта.

III.1. ПРИЧИНЫ ТОГО, ПОЧЕМУ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕДКО ОБРАЩАЮТСЯ К НАУЧНЫМ КАДРАМ КАК К СОВЕТНИКАМ

Почему правительства редко используют научно–преподавательские кадры в качестве советников? Почему научно–исследовательские проекты представляют незначительный интерес для практиков, занимающихся разработкой и принятием политических решений?

Это происходит потому, что научно–педагогические работники не были обучены быть советниками – они являются научными исследователями и лекторами. Другая причина заключается в том, что научно–исследовательские проекты редко направлены на решение практических целей и не предназначены для достижения конкретных результатов, в которых заинтересованы те, кто вовлечен в процесс политики.

Есть еще несколько причин, почему взаимоотношения между научным сообществом и работниками правительства недостаточно тесные. Основные причины заключаются в следующем:

- ✓ тематика исследовательских работ – ученые часто выбирают темы, не являющиеся приоритетными для политиков
- ✓ научные работники и сотрудники правительственных органов редко общаются между собой
- ✓ временные параметры – цикл научной работы отличается от цикла политических решений в том, что в последнем случае ответы на во-

просы необходимо получить незамедлительно. Научные же работники строят свою деятельность совсем иначе.

- ✓ *методологический подход – научные работники подходят к проблемам с иных позиций, чем представители правительства. Как правило, ученые выбирают темы, которые не относятся к приоритетным задачам правительственных служащих. То, что подходит для темы научной работы, обычно не подходит для практических целей. Выводы, которые делают ученые в результате исследования, зависят от вопросов, которые они ставят перед собой в начале исследования. Некорректные вопросы могут привести к таким ответам, которые с точки зрения практиков государственного управления считаются бесполезными.*
- ✓ *практическая направленность – ученые часто пренебрегают практической стороной своих исследований. Сосредотачиваясь на теоретических аспектах различных проблем, они не способны вступить в продуктивный диалог с представителями правительства. Но без такого диалога невозможно работать над поиском решений практических проблем.*
- ✓ *представление и презентация результатов – даже если ученые и приходят к интересным заключениям в своей работе, которыми следовало бы поделиться с правительством, у них недостаточно навыков и опыта в «обучении взрослых». Умение работать с взрослой аудиторией имеет большое значение для эффективной передачи информации представителям правительства. Оказание консультативных услуг в какой-то мере является частью процесса обучения взрослых, и поэтому использование специальных приемов и интерактивных методов облегчит передачу и разъяснение той информации, которая содержится в отчете или докладе советника.*

Существует два различных подхода к исправлению данной ситуации и повышению участия научных кадров в процессе разработки стратегий:

Первый заключается в учете практических потребностей при планировании научного исследования и способов представления результатов научной работы правительственным органам.

Второй заключается в заинтересованности самих научных работников стать советниками правительства и выполнять научную работу по замыслу «консультативных проектов».

Эти два подхода обсуждаются в нижеследующих двух параграфах.

III.2. ОРИЕНТИРОВАНИЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ПРОЕКТА НА ПРАКТИКУ

Научные исследования направлены на достижение четырех видов результатов:

- *описание процессов и явлений;*
- *анализ и объяснение причин и следствий изучаемых процессов и явлений;*
- *прогнозирование возможных направлений развития ситуации на основании обобщенных данных и выводов;*
- *выработка рекомендаций по мерам, которые нужно принять для устранения конфликтов, решения проблем, разработки стратегий и планов действий на будущее.*

Однако не все из вышеперечисленных конечных результатов могут быть получены в итоге научного проекта. Новые явления могут быть описаны и проанализированы, однако прогнозирование может и не быть включено в содержание, поскольку это не входило в задачи проекта. Мы не хотим сказать, что описание ситуации не может быть полезно для государственных деятелей. Описание ситуации, сделанное специалистом со стороны, может выявить новые аспекты и грани различных проблем. Однако этого может быть недостаточно, чтобы заинтересовать правительственных чиновников.

Таким образом, основное различие между исключительно научным исследованием и разработкой политического решения по стратегическим вопросам, имеющим практические цели, заключается в том, что последняя ориентирована на потребности заказчика. В данном случае цель исследования не заключается в получении более обширной информации. Главной целью является представить конкретную информацию для конкретного заказчика, которому эта информация нужна для конкретной цели.

Для того чтобы исследовательский проект был направлен на практические результаты, на начальном этапе планирования своего исследования нужно предпринять следующие основные шаги, рассматривая при этом конечные результаты проекта с позиции потенциального «клиента»:

- а) **Цели проекта** должны определяться совместно с потенциальным получателем результатов работы. Прямые консультации возможны, если советник специально приглашен или нанят для этого задания, но в отношении научной работы такого, как правило, не бывает. Если прямые консультации невозможны, то необходимо тщательно выбирать темы/вопросы – это даст возможность исследователю работать над ними отдельно и в конце суммировать и подытожить результаты и сделать общие выводы. Такой подход позволяет сохранять гибкость в использовании результатов исследования для оправдания ожиданий получателя. Если же у данного проекта задача

заключается в практическом решении какой-либо проблемы, и она поставлена самим исследователем, то ее нужно сначала проанализировать с точки зрения потребностей государственных служащих. Было бы также полезно проконсультироваться с другими исследователями, имеющими соответствующие знания и опыт в такой деятельности, и искать их надо среди тех, кто считается опытным советником.

- б) **Методологический подход** должен соответствовать выбранным целям (даже если исследователь считает, что он может параллельно рассмотреть ряд других интересных вопросов, используя разные методологии)
- в) **Информация** должна собираться по целевому принципу – нужно подбирать и анализировать только такую информацию, которая требуется для достижения целей проекта.
- г) **Методы анализа** должны отбираться в соответствии с критериями адекватности задачам проекта и их сложности, так как с практической точки зрения слишком сложные методы не всегда гарантируют получение лучших результатов.
- д) **План действий** по достижению целей проекта должен быть обязательно включен в содержание работы, причем нужно учитывать, что разные проекты требуют разных видов задач.
- е) **Практически ориентированные проекты** служат не только информативным целям – они могут также служить способом реализации идей, которые не были известны тем, кто принимает политические решения до того, как они начали обсуждать с исследователями возможности сотрудничества.
- ж) При планировании своего проекта исследователь должен помнить о **формате, в котором полученные данные и рекомендации будут представлены**. Форма представления советниками результатов своего научного проекта политическим деятелям должна соответствовать ожидаемым стандартам. Большой ошибкой является представление всего материала, собранного и написанного во время исследования. Нужно представить только его результаты. Если потребуются больше информации и соответствующая документация, то клиент всегда может запросить это.

ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ – ПРИМЕР УЗБЕКИСТАНА

Опыт и уроки

В Узбекистане планы действий принимаются практически по всем указам Президента и постановлениям Правительства и проводится мониторинг выполнения планов. Однако сами планы часто составляются таким образом, что бывает трудно объективно оценить обязательства сторон и ожидаемые результаты мероприятий. Это происходит потому, что:

- ✓ задания часто сформулированы самым общим образом и нечетко;
- ✓ задания заранее не согласованы с органом, который должен его выполнять;
- ✓ ресурсы для выполнения задания не определены и ясно не обозначены;
- ✓ ожидаемые результаты редко выражены в измеряемых параметрах или индикаторах;
- ✓ ответственность за выполнение задания часто накладывается на несколько органов/лиц сразу и потому непонятно, с кого в конечном итоге спрашивать;
- ✓ мониторинг начинается слишком поздно и проводится не систематически.

Чтобы реформы государственного управления были эффективными, планы действий должны учитывать следующие моменты:

- ✓ задания должны быть ясными, конкретными и реально выполнимыми;
- ✓ каждое задание должно быть поручено одной конкретной организации;
- ✓ план должен включать указание на ресурсы, выделяемые для выполнения задания;
- ✓ результаты, которые необходимо получить, должны быть обозначены;
- ✓ необходимо указывать не только конечные сроки выполнения задания, но также и промежуточные фазы (периоды, когда сверяются результаты работы);
- ✓ планы должны быть обсуждены предварительно со всеми сторонами/участниками, имеющими отношение к этому заданию/проблеме;
- ✓ планы действий должны быть результатом широкого обсуждения.

III.2.1. ГЛАВНЫЕ ЗАДАЧИ КОНСУЛЬТАЦИОННОГО ПРОЕКТА

Консультационный проект отличается от научно–исследовательского проекта тем, что он специально разрабатывается с учетом ожиданий конкретного клиента. Все консультационные проекты предполагают выполнение одних и тех же основных задач, вокруг которых и строится план работы над проектом. Эти задачи, как правило, включают:

- **сбор информации:** одна из главных задач советника заключается в сборе информации, которую можно использовать, чтобы повысить эффективность принимаемого решения, будь то решение самого советника или заказчика. Сбор информации включает в себя: а) определение ее источников и б) получение информации. Основную информацию можно получить из двух источников. Первичную информацию по выполняемому заданию можно получить из рук заказчика– статистику правительственного органа, справочные материалы, памятные записки. Часть информации поступает из интервью и опросов. Для этого нужно использовать методы социологического анализа. Опытным советникам совсем не обязательно знать и применять эти методы самим. Они могут попросить помощи у других исследователей, которые могут лучше подготовить и лучше провести эти интервью и опросы. Кроме того, параллельно можно получить и второстепенные данные, которые могли быть собраны для других целей, но случайно оказались полезными для данного проекта. Второстепенная информация может быть получена из государственных статистических управлений, специализированных агентств, отчетов, журналов и газетных статей. Некоторые государственные учреждения имеют свои библиотеки. Опытный советник хорошо знает эти источники информации и умеет правильно пользоваться ими.
- **проведение анализа:** термин «анализ» охватывает широкий круг подходов, методов и приемов. В сущности, анализ зачастую является «манипулированием» данными для того, чтобы факты, взаимосвязи и взаимоотношения стали более очевидными. Для такого процесса иногда достаточно только интуиции, проницательности и опыта. С другой стороны, анализ может потребовать использования сложных формальных методов и приемов. Советники могут использовать анализ для себя, чтобы скорее прийти к какому–либо решению, или для представления информации таким образом, чтобы клиенту было легче принять решение. Какой бы подход ни использовался, анализ является экспертным навыком и одним из самых наиболее полезных видов деятельности, которые советник может предложить клиенту.
- **взаимосвязь с клиентом:** контакты с клиентом должны постоянно поддерживаться по двум причинам. Во–первых, клиент является важным источником информации. Во– вторых, для успешного осуществления проекта важно, чтобы постоянно поддерживалась взаимосвязь, поскольку консультационный проект, в отличие от исследовательского проекта, является интерактивным процессом. Взаимосвязь и общение могут иметь различные формы. Они



могут быть устными и письменными. Они могут устанавливаться через личные контакты или через посредническое звено. Клиент всегда должен быть в процессе общения с советником. Качество взаимосвязи и общения довольно важно для понимания клиентом всего хода работы над проектом в целом.

- **координация работы над проектом:** даже очень простой консультационный проект требует, чтобы определенный круг лиц выполнял в нем ряд задач. Для эффективного выполнения задач необходимо координировать работу тех, кто в нем участвует. На функциональном уровне в координацию входит планирование и распределение бюджета проекта. На человеческом уровне координация подразумевает хорошие руководящие способности и умение воодушевлять членов команды. Даже если задача выполняется одним советником, он или она может играть важную роль в координировании деятельности людей, участвующих в работе проекта со стороны заказчика. Даже без права делегирования задач, советник может мотивировать участников команды к работе, например, подготовив график рабочих встреч, на которых участники проекта должны внести свой вклад в его осуществление в какой-либо форме. Такие вклады требуют подготовительной работы, и организация этой работы является хорошим способом общения с участниками группы и влияния на методы из работы.



КОДЕКСЫ ЭТИКИ ПОВЕДЕНИЯ

Австрало–Азиатское Оценочное Общество разработало свой Кодекс этических правил, который содержит обязанности членов Общества перед общественностью, а также и перед своими коллегами – другими членами Общества. Строгое соблюдение всех обязанностей, перечисленных в Кодексе, является условием для принятия в члены Общества. Члену Общества также рекомендуется открыто информировать своих клиентов, коллег и других заинтересованных лиц о своем соблюдении принципов, перечисленных ниже в приведенном здесь отрывке из Кодекса:

«Ответственность перед профессиональным оценочным сообществом и перед общественностью:

Этика поведения

1. При назначении, проведении или докладе об оценке, члены Общества должны строго соблюдать этические принципы и связанные с ними процедуры, как это установлено Обществом в «Положениях по этике проведения оценок».

Общественные интересы

2. Члены Общества должны учитывать в своем оценочном анализе интересы всех, кто вовлечен в систему, включая широкий обще-

ственный интерес и, в особенности, потенциальные последствия, которые могут вызвать различия и неравенство в обществе.

Качество работы

3. Члены Общества должны выполнять оценочную работу в соответствии с надлежащими стандартами оценочной практики и желанием постоянного совершенствования своей работы.

Компетентность

4. Члены Общества должны оставаться динамичными, компетентными и скрупулезными в своей оценочной деятельности и честно заявлять о своей компетенции и опыте другим.

Вежливость

5. Члены Общества должны вести себя вежливо и внимательно по отношению к тем, с кем они сталкиваются во время своей работы.

Честность

6. Члены Общества должны работать честно и справедливо.

Правдивость

7. Члены Общества не должны намеренно делать, или готовить, или подтверждать как верное ни одно устное или письменное заявление, которое в действительности является лживым, неверным, ошибочным или неполным.

Разумная критика

8. Члены Общества должны пользоваться только разумной критикой и не делать попыток злонамеренного подрыва профессиональной репутации, практики или перспектив других коллег в области оценочной деятельности.

Конфиденциальность

9. Члены Общества должны ответственно относиться к информации, полученной во время их оценочной деятельности, и соблюдать правила конфиденциальности.

Признательность

10. Члены Общества должны выражать признательность тем, кто помогал в их работе, соответствующими выражениями и ссылками.

Предложение работы

11. Члены Общества должны следовать установленной процедуре,

представляя или предлагая свою работу, и не должны неподобающим образом выпрашивать или навязывать работу напрямую или через агента, а также не должны платить вознаграждение кому бы то ни было за предложение работы.».

Возможно, создание подобных обществ и принятие аналогичного Кодекса поведения, единого для всех советников, работающих в области государственного управления в регионе, могло бы оказаться полезным для советников.

IV

Клиенты – получатели консультации

**Выражение потребностей и типы
консультирования**

**Как содействовать преобразованиям
через консультирование**

**Типы клиентов – получателей
консультаций**

IV. КЛИЕНТЫ – ПОЛУЧАТЕЛИ КОНСУЛЬТАЦИЙ

Предложение участвовать в консультационном проекте может поступить из разных источников. Клиент может использовать как прямые, так и косвенные способы привлечения советника. Типы консультаций, необходимых клиенту и предлагаемых советником, зависят от каналов получения заявки о потребности в консультации и от того, кем является клиент. В данной главе мы рассматриваем типы клиентов и их потребности в консультировании по отношению к его содержанию и формату. Мы также обсудим вопросы о том, как понять, что консультация будет полезной, и что делать, чтобы убедить клиента воспользоваться данным ему советом.

IV.1. ВЫРАЖЕНИЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ И ТИПЫ КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ

Консультирование представляет собой процесс «продажи» знаний клиенту, который заинтересован в их покупке. Советник нужен клиенту, и поэтому клиент нанимает советника и готов нести необходимые расходы. Однако советник должен помнить, что клиент будет заинтересован в услугах советника только тогда, когда советник может сделать то, чего организация клиента не сможет сделать сама. Для эффективной работы советник должен выяснить, почему услуги, которые он или она предлагает, представляют ценность для организации, где работает его клиент.

Продажа строится на основании спроса и предложения. Спрос в форме запроса поступает от клиента в различных формах и через различные способы институциональных процедур или распоряжений. Запрос может поступить напрямую из государственных учреждений в форме просьбы оказать какие-либо консультативные услуги. Эта просьба может быть обращена к какому-то отдельному советнику, которого выбрали заранее, или к группе советников. Запрос в форме объявления может быть опубликован в печати, и тогда советники предлагают свои услуги на конкурсной основе. Отобранные советники затем выступают в качестве подрядчиков.

Самыми популярными формами спроса являются рабочие группы или специальные группы/комиссии по изучению или разработке каких-либо вопросов, например, подготовка законопроекта, разработка концептуальных документов и др. Другие области спроса могут быть:

- ➔ *международные проекты по оказанию содействия правительствам в проведении реформ – международные проекты всегда ищут поддержки местных советников;*

- ➔ *публично объявленные проекты, направленные на получение интеллектуальной поддержки со стороны советников;*
- ➔ *организации, поддерживающие преобразования в системе государственного управления (например, НПО);*
- ➔ *запросы на проведение базовых исследований от правительственных ведомств.*

Каким бы ни был спрос, требования к навыкам советника заставляют его исполнять различные функции и давать различные типы советов на самые различные темы и в самых разных форматах. Советники предоставляют свою техническую компетенцию и знания, вносят культурологические изменения в деятельность организации и ее окружения для повышения эффективности ее работы и решения внутренних конфликтов, как в самой организации, так и в отношениях этой организации с другими организациями в области разработки политических решений. От них также могут ожидать помощи в установлении взаимоотношений с другими сторонами, вовлеченными в процесс принятия решения, в создании в самой организации той «критической массы» специалистов, которая необходима для разработки и осуществления политических решений.

Большую часть работы советника составляет сбор и анализ информации, и обмен этой информацией с организациями. Обычно консультативный проект осуществляется за сравнительно короткий период. Однако все больше появляется потребности в долгосрочных проектах.

Советники должны не только предоставлять свои консалтинговые услуги по запросам, но и искать самим, где есть потребность в их услугах. Активная позиция в этом направлении отвечает главным задачам консультирования – содействовать преобразованиям в той сфере, которая считается проблематичной.

Откуда бы ни поступил запрос, и какие бы формы он ни принимал, советник должен помнить о том, что окружение, в котором ему приходится работать, может постоянно меняться и принимать такие формы, о которых он и не предполагал заранее.

Поэтому советники должны выработать в себе прагматический подход и после первых контактов с клиентом следовать следующим принципам: смотреть на проблему и объем своей работы по этой проблеме с широкой точки зрения, чтобы «держать двери открытыми» в случае, если понадобятся изменения в подходе к разрабатываемому проекту; не искать легких решений; строго придерживаться последовательного подхода и методов анализа проблемы; постоянно быть в курсе актуальных планов и будущих намерений правительства и органа государственного управления, который он консультирует, по вопросам реформ. Эти принципы очень важны для работы советника в будущем.

Мотивы и критерии отбора участников проекта и роль советников в этом процессе

В начале 2001 года в Румынии началась работа по пилотной Программе сельского развития. Для реализации этой Программы нужно было выбрать по одному сельскому району из восьми регионов страны. Программа включала три компонента. Самым интересным из них, с точки зрения округов, были второй компонент – совершенствование инфраструктур в 20 деревнях. Другие компоненты включали обучение в области развития сельской местности и техническую помощь.

Чтобы написать хорошую Программу (и с намерением обеспечить всестороннее сотрудничество во время ее реализации) Совет Округа Ключи создал консорциум, который состоял из нескольких организаций (таких, как Префектура, Агентство Регионального Развития и Государственное Финансовое Агентство Округа Ключи), специалистов из трех университетов и двух НПО (Civitas и ANTREC), имеющих опыт работы в этой сфере.

При разработке программы самым спорным вопросом стал выбор деревень, поскольку те двадцать деревень были единственными получателями проекта, предполагающего значительную материальную помощь. Три различные группы предложили три мнения по вопросу об отборе деревень для участия в проекте:

1. Члены Совета округов хотели лично участвовать в отборе получателей (бенефициаров) проекта;
2. Государственные служащие из Совета Округов предложили взять критерием отбора «богатство» и «насущные потребности населения» – отсюда вытекало, что нужно было выбирать только самые бедные деревни;
3. Советники из университетов придерживались другого мнения, согласно которому критерием отбора должна стать «способность контингента проживающих в этой местности жителей оказать содействие в выполнении всех задач проекта», и отсюда нужно отбирать такие местности, где жители наиболее подготовлены к этим задачам.

Какие интересы стоят за первыми двумя мнениями, вполне понятно. Члены Советов округов вели политическую игру, намереваясь поделить блага проекта со своими политическими союзниками, и каждая партия надеялась отблагодарить таким образом те деревни, где представители этой партии были избраны мэрами. Государственные служащие предлагали такую процедуру отбора, которая поможет им справиться с решением

наиболее насущных проблем в их округах. Кроме того, этот подход было легче всего использовать, опираясь на статистические данные и условия жизни в деревнях, которые были хорошо известны госслужащим Совета. Советники увидели в их предложении ключ к успеху проекта, поскольку он зависел от активного участия всего населения местности. Этот подход также позволял служащим Совета сохранить свои позиции в проекте и стать более влиятельными в ходе реализации проекта.

Дебаты по процедуре отбора отняли довольно много времени и сил. В конце концов был достигнут компромисс между советниками и госслужащими. Даже учитывая, что этот компромисс был не лучшим выходом, все же было возможно его достичь только потому, что советники получили специальное задание от иностранного донора, финансирующего этот проект. Советников попросили отобрать наиболее институционально подготовленных партнеров, которые не только будут участвовать в этом проекте сельского развития, но и также:

- а) будут заинтересованы принимать участие в обучении и переподготовке,
- б) будут активно вовлекать местные общины в определение приоритетных направлений развития, а также
- в) смогут оказать финансовую поддержку осуществляемых мероприятий по проекту.

Таким образом, советникам пришлось играть различные роли в этом проекте. Они выступали в роли советников по профессиональным вопросам, но также и агентами донорской организации, которая хотела добиться двух целей во время отборочного периода – отбора 20 деревень, которые были наиболее подходящими для выполнения заданий по другим компонентам проекта о бщин.

IV.2 СОДЕЙСТВИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯМ ЧЕРЕЗ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Чтобы избежать разочарования и чувства отчаяния, советник должен помнить, что предоставление совета или рекомендации не всегда означает, что этим советом воспользуются, и что новое политическое решение будет опираться и осуществляться именно в свете полученной рекомендации. Было бы наивно ожидать, что работа советника обязательно изменит работу правительства. Советы и рекомендации могут оказывать влияние в реальной жизни, но у советников относительно мало шансов добиться того, чтобы их рекомендации полностью использовались теми, кто принимает стратегические решения. С другой стороны, советники должны научиться узнавать о влиянии

своих рекомендаций негласным образом. Поскольку прямое принятие рекомендации маловероятно, некоторые идеи или подходы к концептуализации проблем могут быть восприняты получателем и практически использованы в той или иной форме.

Чтобы расширить возможности оказания влияния на тех, кто принимает решения, советник по стратегическим вопросам должен понимать, что механизмы воздействия на реальную жизнь очень сложны. Не зная, как организован процесс разработки и принятия политических и стратегических решений, кто является ключевым лицом в данном конкретном случае и для кого именно нужна рекомендация, трудно выбрать способ ее передачи или представления. Зная же это, можно подобрать подходящий способ, и советник должен быть уверен, что он сделал все возможное для того, чтобы быть услышанным и оказать свое влияние на процесс разработки политического решения.

IV.3. ТИПЫ КЛИЕНТОВ – ПОЛУЧАТЕЛЕЙ КОНСУЛЬТАЦИИ

Первое, о чем должен знать советник, заключается в том, что те, кто его нанимает, не обязательно являются теми, кому нужна его продукция. Часто возникает вопрос «А кто настоящий клиент?» Это конечный бенефициар или спонсор, который оплачивает услуги советника? Или это персона, которая заказывает услуги советника и формулирует проблемы и вопросы? Ответы на эти вопросы найти нелегко, и советнику понадобится много сообразительности, чтобы сложить эту головоломку из ролей, положений, интересов различных участников, привлеченных к работе с советником и вокруг него.

Поэтому советник должен внимательно изучить окружение и обстановку, в которых ему/ей придется работать, чтобы понимать связи и взаимоотношения между различными участниками процесса. Знание этих моментов поможет ему различать между лицом/лицами/организацией, которые: оплачивают работу советника; определяют цели работы; оценивают работу; получают результаты и осуществляют план действий, вытекающий из рекомендаций.

Изучение окружения помогает избежать опасности быть использованным в чьих-то интересах. Советник всегда должен знать, чьи интересы он /она защищает или поддерживает. Внешний советник должен также помнить о том, что его/ее работа может восприниматься как угроза для внутренних советников, и его/ее работа может осложнить положение влиятельных людей в той организации, где нуждаются в его консультации.

ИЗ ЗАПИСОК СОВЕТНИКА – КТО КЛИЕНТ СОВЕТНИКА И КАКОВА ЕГО РОЛЬ В ПРОЕКТЕ?

Я работал советником во многих проектах в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) с тех пор, как в начале 1990-х годов стали осуществляться экономические и политические реформы. Многие из этих проектов финансировались полностью или частично международными организациями, оказывающими поддержку ЦВЕ в осуществлении преобразовательных инициатив. Для меня основной проблемой почти во всех проектах было определиться с клиентом. Точнее говоря, не только определиться с получателем моей консультации, но также понять, каковы потребности и ожидания получателя и какую роль получатель (через своего представителя) хочет выполнять в проекте.

Однажды меня пригласили для консультирования по вопросу улучшения качества государственного управления через институциональное развитие и программу обучения для служащих местных органов власти в одной из стран ЦВЕ. Сначала задание показалось мне довольно простым: разработка и осуществление таких программ было для меня обычным делом, и с моим опытом и знаниями организовать такую работу не представляло особого труда. Но я ошибался.

Эта программа финансировалась правительством страны Y совместно с международной финансовой организацией. Группа лиц – Рабочая группа – из Министерства X отвечала за реализацию этого проекта. Эти лица представляли себя всем как ответственных за эту программу от имени Правительства Y и международной организации. Таким образом, эта Рабочая группа имела неограниченную власть и полномочия вносить предложения, давать оценку, советовать и т.д. Доступ к высшему руководству Министерства X был очень трудным. К ним невозможно было проникнуть иначе, чем через Рабочую группу. Таким образом, я не мог ни сверить, ни подтвердить те заявления, которые делались представителем Рабочей группы. Поэтому я полагал, что этот представитель дает мне реальную картину институциональных установок Правительства Y по реализации проекта. И опять я ошибался.

Во время осуществления проекта представители международной организации решили провести оценочную миссию. Они приехали в страну Y, организовали встречу и от них я узнал, что Рабочая группа представляет только Министерство X. Международная организация не имела своего представителя в стране, координирующего работу проекта, и они попросили меня поддерживать с ними прямые контакты во время реализации проекта. Прошло несколько недель, прежде чем я разобрался в интересах всех сторон и в том, как строились отношения между Правительством Y и международной организацией. Только получив ясную картину взаимоотношений между Правительством Y и международной организацией, я начал работу по разъяснению каждой стороне ее роли в проекте.

В конце концов все стороны, вовлеченные в проект, поняли и приняли к сведению, что единственным получателем было Министерство Х. Стало также понятно, от имени кого выступает Рабочая группа. Она не могла выступать от имени международной организации. Это разъяснение существенно продвинуло работу проекта и способствовало дискуссиям по внесению изменений в соответствии с результатами мониторинга. Но проблемы на этом не закончились. Члены Рабочей группы так хотели, чтобы проект был успешным, что старались вмешиваться во все технические дискуссии по реализации проекта, и также хотели сами решать, что и как делать в процессе реализации. Сотрудничество с клиентом очень важно на каждом этапе реализации проекта. Однако клиент не может быть сам себе советником! Клиент может принять или отвергнуть совет или рекомендацию – но он не может заставлять советника давать ту рекомендацию, которую он сам и разработал. Главным аргументом такого активного вмешательства Рабочей группы в разработку вариантов и рекомендаций было то, что проект имел такое важное политическое значение, что нельзя было все решения полностью отдавать в руки внешнего советника. Такой подход мешал работе проекта. Еще несколько недель прошло, прежде чем мне удалось объяснить членам Рабочей группы, какова их роль и место в процессе реализации проекта.

Поскольку проект был успешным, все стороны, участвовавшие в его реализации, сохранили о нем хорошие воспоминания. Возможно, что только я один помню все детали. Это еще один урок и опыт, который нужно учитывать в будущем при консультировании государственных органов.

Советник в своей работе взаимодействует не с абстрактными организациями, а с индивидуумами, которые представляют эту организацию и свои личные интересы. Сначала советник имеет дело с контактными клиентами. Контактным клиентом является лицо, которое первым обращается к советнику и предлагает ему разобраться в проблеме или ситуации от имени своей организации. Контактный клиент может иметь некоторое представление о самой проблеме, но это не обязательно так. Важно, чтобы советник понимал роль и позицию контактного клиента. Затем советник встречается с одним или более промежуточными клиентами. Промежуточные клиенты являются сотрудниками организации, вовлеченными в консультативный проект. Они работают с советником и обеспечивают его необходимой информацией. Промежуточные клиенты могут стать получателями заключительного отчета. Первичный клиент – другой тип клиента, которого советник может встретить во время своей работы – является тем лицом или лицами, которые выявили ту проблему, для решения которой и был приглашен советник. Первичный клиент, как правило, является лицом или лицами с полномочиями принятия важных решений. Все типы клиентов, упомянутые выше, важны в процессе согласования заданий, ответственности и конечного продукта проекта. Таким образом, даже если советник имеет дело только с контактными клиентами, для успеха проекта важно,

чтобы советник посвятил какое-то время изучению ролей и интересов других клиентов в получении конечного продукта консультирования. Часто очень полезно наладить общение с этими клиентами, однако необходимо ставить об этом в известность контактного клиента.

В практике консультирования в области государственного управления советник обычно имеет дело с клиентами, обозначенными институционально по прямым названиям организаций – Парламент, Органы государственного управления (центральные, региональные, местные), Политики/Политические партии.

Большинство из этих ведомств и организаций имеют советников в своем штате. Однако обращение к внешним советникам довольно обычное явление, поскольку они предлагают новые перспективы. Опыт работы с этими организациями показывает, что их представители часто выражают свои потребности довольно расплывчато. В Центральной и Восточной Европе и Центральной Азии этим организациям оказывается поддержка со стороны международных организаций и двусторонних иностранных доноров. *Когда услуги местного советника оплачиваются внешним агентством, не совсем понятно, чьи интересы должен представлять советник – интересы внешнего агентства или местной организации, для которой работает внешнее агентство. Такое положение может представлять для советника трудность для понимания роли первичного клиента (внешнего агентства) и роли промежуточного клиента (местной организации).*

Советник может оказаться в ситуации конфликта лояльностей. Советник должен четко представлять себе цели проекта и интересы всех сторон, участвующих в реализации проекта. В таких ситуациях советнику рекомендуется настоять на создании совместной руководящей группы в составе представителей внешнего агентства и местной организации, и с этой группой советник может согласовывать свои действия.

Для научно-преподавательских кадров работа советниками по политическим вопросам для парламентской комиссии или министерства представляет собой интересную и перспективную задачу. Привлекательность такого типа задания не должна мешать ему в решении организационных аспектов его отношений с клиентами. Четкие и взаимобязывающие соглашения только укрепляют связи, а не расстраивают их, и советник не должен смущаться, настаивая на официальном контракте. Контрактные обязательства вынуждают клиента выполнять те действия, которые помогают советнику в его работе. Контрактные обязательства определяют те правила, которые обе стороны должны соблюдать. Это имеет решающее значение в процессе планирования консультационного проекта.

Все перечисленные выше типы клиентов выражают свой интерес к получению консультации различными способами:

- ✓ **Парламент:** Консультационные проекты для парламента обычно предназначаются для специальных или постоянных комиссий или специальных рабочих групп, которые создаются в парламенте для того, чтобы подготовить сложный законодательный акт. Законопроект может создаваться в самом парламенте, и в этом случае консультативный проект может включать определенную исследовательскую работу, слушания и переговоры с социальными группами, и, возможно, написание проекта закона. Проект законодательного акта может поступить и из правительства, и в этом случае работа советника ограничивается предоставлением заключения по техническим вопросам.
- ✓ **Органы государственного управления:** Самая большая часть работы для советников в области государственного управления выходит из этих организаций. Именно эти ведомства отвечают за разработку политических решений, определение вариантов и альтернатив, подсчет издержек и выгод, подготовку проектов законодательных актов, оценивание результатов после осуществления проекта. Большая часть технического содействия, оказываемого международными донорами, направляется в эти организации. Конечно, иногда сам министр или правительство в целом могут быть прямо или косвенно вовлечены в процесс принятия решения о реализации какого-либо консультативного проекта. Но потребность в проекте, определение вопросов, повседневное взаимодействие и роль промежуточного и контактного клиента выполняется преимущественно органами государственного управления. Внутри организации ответственными за проект могут быть назначены руководители среднего звена (*например, начальники управлений*) или это может быть специальная рабочая группа или специальная комиссия, созданная специально для выполнения данного конкретного задания. В этих случаях эти группы часто включают лиц из более чем одного ведомства.
- ✓ **Политические партии:** Политические партии не являются частыми потребителями консультативных проектов. Когда они все же приглашают внешних советников, то обычно это мелкие консультации, большей частью требующие прямых советов, не нуждающихся в специальных научных исследованиях. Кроме того, партии заинтересованы во внешних консультациях в основном накануне общих выборов, когда они готовят свои политические платформы, но и тогда они предпочитают опираться на преданных партии добровольцев, а не платных советников (часто у партии нет средств для оплаты внешних консультаций). *Внешние доноры почти никогда не финансируют партийную деятельность. В последние годы, однако, партии начали нанимать больше советников, но это чаще всего специалисты в области общественных связей и имидж-мейкеры, очень редко советники по стратегическим вопросам.*



Подготовка и презентация консультаций

**Установление взаимоотношений
с клиентами и изучение среды**

Оценка потребностей

Роль и цели планирования

Презентация проектного предложения

V. ПОДГОТОВКА И ПРЕЗЕНТАЦИЯ КОНСУЛЬТАЦИЙ

В этой главе мы обсуждаем условия, оказывающие влияние на работу советника и представляем ключевые моменты подготовки и презентации консультаций. Подготовка консультации требует выполнения определенных шагов, представляющих собой определенные этапы консультационного проекта. Первый этап заключается в установлении контакта между советником и клиентом и принятии решения о совместной работе. Советнику необходимо ясно понять, чего клиент хочет от советника. Чтобы сделать это, советнику следует установить хорошие деловые взаимоотношения с клиентом и получить исчерпывающее представление о той среде, в которой работает клиент. После того, как советник собрал достаточно информации о положении и потребностях клиента, он должен подготовить и представить клиенту свое предложение по методологии осуществления задания. Оно служит заявлением о том, к чему должен прийти проект. Это предложение должно содержать план действий, с указанием конкретных мер, которые должны быть выполнены: какая исследовательская работа должна быть проведена, какие сведения необходимо собрать, какие встречи и интервью должны проводиться, какие презентации и когда необходимо проводить, какие отчеты будут представляться и в каком формате, какие итоговые материалы будут представлены.

V.1. УСТАНОВЛЕНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С КЛИЕНТАМИ И ИЗУЧЕНИЕ СРЕДЫ

Для эффективного выполнения своей задачи советник должен установить хорошие деловые взаимоотношения со своим клиентом (даже если он работает по экспертной модели и его контакты с клиентом ограничены). Для создания таких отношений существует несколько основных правил:

- ✓ советник должен быть внимательным к тем, кто придерживается других мнений в той организации, где ему приходится работать;
- ✓ советник должен знать, кто выиграет, а кто проиграет в результате принятия тех или иных решений;
- ✓ советник должен быть абсолютно уверен в том, что цели консультативного проекта ясны и понятны самому клиенту;
- ✓ советник должен представить клиенту свои наблюдения и рекомендации и обсудить их с клиентом и быть откровенным с клиентом по поводу сильных и слабых сторон своих аргументов;
- ✓ советник должен рассмотреть и показать такие варианты решений проблемы, которые могут помочь примирить различные мнения и подходы;

- ✓ *советник, в случае если он поставлен в условия, когда его профессиональная честность находится под угрозой, должен напомнить клиенту, что потеря объективности и беспристрастности делает приглашение независимого советника бесполезным делом.*

Установление хороших взаимоотношений с клиентом является составляющей частью всего процесса консультирования. Действия по налаживанию таких отношений должны входить в план работы советника, если он хочет успешно завершить задание. Чтобы установить надежные профессиональные отношения с клиентом, очень важно удостовериться в том, что клиент хорошо понимает различия между целями, задачами и предполагаемыми результатами консультационного проекта.

Четкая и ясная формулировка цели, задач и ожидаемых результатов (или «конечного продукта» консультации) является ключевым фактором эффективного управления проектом и взаимоотношений в цепочке «советник–клиент». Такое же значение имеет понимание ролей различных типов клиентов, понимание задач, потребностей и иерархической структуры организации, получающей консультацию. Если взаимоотношения между советником и клиентом благоприятные, то клиент более открыто и с энтузиазмом содействует советнику в его работе и его вклад становится полезным элементом во всем процессе. Клиент в этом случае более внимательно и творчески относится к отбору необходимой информации, определению проблемы и поиску решений.

Когда внешний советник приходит в организацию/ведомство впервые, он /она попадает в совершенно новую среду, в которой трудится клиент и в которой советнику придется возвращаться во время выполнения задания. Правительственные учреждения и ведомства представляют незнакомую среду для советников из университетов. Стиль работы и взаимоотношения между сотрудниками в таких учреждениях отличаются от тех, к которым советники привыкли в своих учебных заведениях. Эта среда не только новая, но и довольно трудная – советники здесь воспринимаются как «чужаки», которые ничего не понимают в работе государственных служащих и еще получают деньги за свою работу.

Кроме того, эти «чужаки» задают вопросы, хотят видеть документы, просят о встречах и других услугах для себя лично. Советники вносят помехи в распорядок дня сотрудников. Если консалтинговая работа плохо организована, то работа советника может вызывать подозрения. Окружение, в котором работает клиент, характеризуется своей особой организационной культурой, которую советник должен изучить и считаться с ее правилами.


Таким образом, для советника важно сначала определить основные правила организационной культуры учреждения, в котором он намерен работать. Если он поймет эти правила и быстро усвоит их, то он легче приспособится к новому окружению. Изучив организационную культуру учреждения, советник

будет знать, кто является главным лицом в этой организации и откуда исходят руководящие указания. Культура организации имеет решающее значение для распределения ролей, полномочий и ответственности в учреждении. Организационная культура влияет на многие вопросы, связанные также с формальными структурами и процедурами.

ПРАВИЛА ЭТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ

Ассоциации, объединяющие профессиональных экспертов по оценке собственности, разработали свои кодексы этики поведения. Например, Американская Ассоциация Оценщиков разработала документ, который называется «Руководящие принципы для оценщиков», которые включают следующие пять основных принципов:

1. Систематический контроль – Оценщики обязаны вести систематический контроль над тем, что оценивается, с опорой на объективную базу данных.
2. Компетентность – Оценщики обязаны проводить компетентную высокопрофессиональную оценку для своих партнеров.
3. Честность/Правдивость – Оценщики обязаны быть честными и неподкупными во время всего оценочного процесса.
4. Уважение к людям – Оценщики уважают безопасность, честь и достоинство своих респондентов, участников проекта, клиентов и других партнеров, с которыми они взаимодействуют.
5. Ответственность за общественное и государственное благосостояние – Оценщики выражают и учитывают разнообразие интересов и ценностей, имеющих значение для общенационального и народного благополучия.



Советник должен помнить и учитывать, что «среда действующего правительства» является очень сложной средой. Такое положение вызвано особенной организационной культурой, в которой постоянно присутствуют стрессы и напряженная работа. Самой большой проблемой здесь является нехватка времени. Решения не могут ждать, и те, кто принимают эти решения, не имеют времени выслушивать длинные истории. Здесь всегда «горящие сроки» и завышенные ожидания. Советники должны все это принимать во внимание. Они должны помнить, что здесь существуют специфичные временные рамки для консультативной работы. Эти временные рамки определяются особенностями политико-законодательного цикла (советник должен точно определить точку своего «включения» в эту среду, чтобы оказать влияние на процесс принятия решения) и потребностями, выраженными клиентом. Опоздание с представлением конечного продукта консультирования/совета может сделать его уже бесполезным.

Своевременное представление консультации не единственная задача, с которой может столкнуться советник. Сложная «среда действующего правительства» может иметь отвлекающее воздействие на осуществление консультативного проекта. Трудно заранее предвидеть все проблемы, которые могут встать перед советником, однако самые вероятные ситуации, при которых может измениться процесс работы, включают следующие:

- ✓ *когда клиент внезапно меняет свои интересы;*
- ✓ *когда внезапно меняется положение клиента, и клиент уже больше не клиент;*
- ✓ *когда клиент сокращает расходы на проект, и больше нет средств на продолжение проекта.*

Чтобы избежать таких проблем и предвидеть возможные препятствия во время осуществления своего проекта, советник должен постоянно следить за изменениями в политической ситуации и быть в курсе ответов на следующие вопросы:

- ✓ *Когда дата следующих выборов?*
- ✓ *Какие партии/политические группы вероятнее всего будут в новом правительстве?*
- ✓ *Какие программы развития разрабатываются в других государственных учреждениях?*

Советник должен всегда быть в курсе вышеперечисленных вопросов, поскольку это поможет сократить риски для консультативного проекта и последствия изменений, которые не были предусмотрены в начале проекта. У советника должны быть подготовлены несколько вариантов планов действий, чтобы использовать их в нужный момент. Советник обязан представить результаты своей работы независимо от всех происходящих изменений. Советник тоже делает какие-то инвестиции и поэтому должен помнить о своих целях и соблюдать свои интересы. В случае непредвиденных изменений советник должен вернуться к первично определенным целям и задачам и подумать над тем, как их достичь в новых условиях.


Во время осуществления проекта много всяких событий может отразиться на его работе. Эти события имеют значение только когда они отражаются на главной цели проекта. Советник должен подумать, можно ли изменить характер задач с тем, чтобы достичь главной цели проекта. Задачи можно заново обсудить с клиентом и попытаться создать новые условия для реализации проекта. Затем необходимо проверить наличие ресурсов и выявить влияние изменений в этой сфере. Если дело касается финансовых ресурсов, нужно принять во внимание изменения в бюджете. От некоторых видов действий нужно будет отказаться. И, наконец, можно подумать над тем, как можно изменить план работы с учетом новых условий. Большую роль в окружении клиента играют другие участники, которые могут иметь свои интересы в резуль-

тате работы, которую выполняет советник. Советнику нужно выявить их всех, выяснить их цели и проанализировать их возможное влияние на ход работы проекта. Может так случиться, что эти участники являются теми, кто принимал участие в выявлении тех проблем, которыми занимается советник. Может быть полезным разузнать об их роли в прошлом и работе по исследуемой проблеме. Уроки из истории вопроса часто могут быть поучительными.

V.2. ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ

Качество консультационного проекта зависит от ясного понимания потребностей клиента. Потребности клиента, как уже отмечалось выше, часто могут быть выражены нечетко и обобщенно. Советнику нужно очень хорошо понять, каковы истинные потребности клиента, как высказанные, так и невысказанные. Оценка потребностей является самой важной из первичных действий по консультационному проекту. Будет полезно, если оценка потребностей проводится до того, как будет подготовлено предложение советника по реализации проекта. Однако там, где этого нельзя сделать, оценка потребностей как этап работы должна быть включена в техническое задание (ТЗ) проекта на самой ранней стадии, после которой можно пересмотреть ТЗ с учетом результатов оценки потребностей. Клиенты представляют свои потребности советникам самым различным образом. Иногда клиенты публикуют ТЗ для выражения своей заинтересованности в консультативных услугах. Эти услуги могут быть предложены советником в форме предложения (формального или неформального – в зависимости от типов контактов с клиентом и каналов общения). Предложение включает описание объема работы, которая будет выполнена советником, видов деятельности и конечного продукта – результатов работы. Если это предложение одобряется и обе стороны подписывают контракт, тогда предложение становится ТЗ и приложением к контракту.

Даже если клиент приходит к советнику с довольно ясно очерченной проблемой, это не значит, что следует опустить стадию оценки потребностей. Советник должен внимательно изучить представленную ему проблему и ту процедуру, в результате которой эта проблема была выявлена. Для советника важно также знать, кто был тем лицом, который выбрал эту проблему. Во время оценки потребностей советник может выявить еще несколько вопросов, на которые ему нужно найти ответы и которые имеют значение для систематического решения проблемы. То, что для одной группы людей может показаться серьезной проблемой, для другой группы может показаться не стоящей даже упоминания. Поиск проблемы должен быть тесно связан с поиском возможностей. Решение проблемы подразумевает, что что-то происходит не так, как надо, и это надо исправить. Поиск возможностей и их использование дает позитивный результат. Угадывание этих возможностей стимулирует работу советника и делает его контакты с клиентом более продуктивными.



Одним из самых частых явлений в процессе выявления проблемы является тенденция считать симптомы проблемы реальной проблемой. Понятно, что, ликвидируя симптомы проблемы, мы оставляем саму проблему нерешенной. Во время оценки потребностей советник должен очень внимательно подойти к анализу ситуации, чтобы не перепутать проблему с ее симптомами. Другим заблуждением в определении проблемы может стать тенденция считать способ решения проблемы самой проблемой.

Клиенты обычно думают, что они очень хорошо знают свои потребности и что процедура оценки потребностей является просто тратой времени и денег. Это не так, и советник должен добиться того, чтобы у него/нее было достаточно времени и ресурсов для проведения оценки потребностей. Советнику необходимо настоять на том, чтобы включить этот вид деятельности в объем работы и в рабочий план.

Почему оценка потребностей так важна?

- ✓ Оценка потребностей дает советнику аргументы за и против того, что можно и чего нельзя достичь, когда он обсуждает эту проблему с клиентом.
- ✓ Она помогает сделать ожидания клиента реалистичными.
- ✓ Оценка потребностей помогает учреждению, с которым работает советник, лучше понять роль советника как ее видит клиент.

Однако также важно и не слишком торопиться с оценкой потребностей. Ее нужно проводить согласно плану и советник должен быть уверен, что после завершения этого действия он/она будет точно знать, чего ожидает получить клиент. Если нужно, советнику нужно проводить больше времени с клиентом, использовать неформальные консультации, обсуждать проблему с другими членами коллектива учреждения, где работает клиент, организовать встречи и постараться поработать с внутренними советниками.

Если советник подготовил техническое задание, результаты оценки потребностей должны быть сопоставлены с положениями в ТЗ. Однако необходимо помнить, что включить в ТЗ абсолютно все просто невозможно. В ТЗ не войдет описание скрытых интересов различных групп и группировок в этом учреждении или политические и другие ограничения. **Когда оценка потребностей завершена и выявлена реальная проблема, необходимо уточнить ожидания клиента.** Это уточнение может принимать форму письменного документа, в котором даются результаты оценки потребностей, выводы советника из его

встреч и обсуждений с теми, кто участвовал в процедуре оценки потребностей и кто имеет интерес в конечном продукте, который должен представить советник. Этот документ будет служить основой для уточнения потребностей клиента, а также и предварительным анализом, в котором будут уточнены цели и задачи, поставленные клиентом перед советником в начале его работы. Предварительный анализ, после того, как клиент и советник одобряют его результаты, может стать основанием для подготовки проектного предложения. Проектное предложение будет отражать мнение советника о том, к чему можно прийти в результате выполнения консультативного задания.

У.3. РОЛЬ И ЦЕЛЬ ПЛАНИРОВАНИЯ

Планирование является процессом, который может различаться как по формальным признакам, так и сложности. Он может включать планирование всего консультативного проекта в целом, но может также включать и планирование отдельных видов деятельности. Представление заключительного отчета также требует планирования. Даже относительно простое задание нужно планировать, потому что любое задание требует времени и определенных ресурсов. Советник должен всегда планировать время и распределение ресурсов. Планирование значительно облегчает управление проектом.

Советник должен иметь подробный и постоянно обновляемый план заданий и видов деятельности, которые необходимо выполнить. Это требует понимания того, как определенные виды деятельности связаны друг с другом и зависят друг от друга. Когда такой план составлен, то его пункты могут служить сравнительными показателями для мониторинга осуществления проекта. Эти пункты показывают, какие задачи должны быть выполнены участниками проекта и к какому сроку. План также служит инвентарным списком всех видов деятельности по проекту – в нем зафиксированы все операции, которые выполняют советник и его/ее партнеры.

Планирование – это такой вид работы, который должен выполняться самим советником. **Однако участие клиента в его разработке очень важно для обеспечения реалистичности его выполнения.** План еще не план, когда готова его первая версия. После согласования с клиентом в него придется внести поправки и дополнения. Предварительный анализ даст много полезного советнику, что поможет в составлении плана. На каждом этапе консультативного процесса у советника будут возникать новые идеи. Они будут отражать его видение тех мер, которые нужно предпринять в будущем, чтобы добиться цели.

Таким образом, планирование является:

- ✓ *средством определения рамок проекта;*
- ✓ *средством определения хронологической последовательности действий*

в рамках деятельности проекта;

- ✓ *средством осуществления контроля и мониторинга реализации проекта;*
- ✓ *средством укрепления взаимоотношений с клиентом.*

Результаты планирования должны регулярно сверяться и в случае появления новых событий и фактов уточняться. Планирование должно затрагивать широкий круг вопросов, относящихся непосредственно к замыслу, разработке и осуществлению проекта, как уже обсуждалось в предыдущих главах. В следующих пунктах данной главы эти вопросы будут обсуждаться более подробно в контексте процесса планирования.

V.4. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПРОЕКТНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Предложение о консультационном проекте представляет собой заявление советника о том, что он/она может сделать от имени клиента. Предложение включает в себе то, за что клиент будет платить.

Проектное предложение представляет клиенту цели проекта кратким и эффективным способом, показывает, как будет проводиться анализ проблемы, какая информация и на каком уровне будет собираться, а также служит сверочным документом на случай, если возникнет опасение, что проект отклоняется от исходного задания. Оно также является средством удовлетворения ожиданий клиента. Предложение дает возможность всей консультативной команде помнить об основной задаче проекта при выполнении различных заданий, как индивидуальных, так и командных.

Если проектное предложение написано и представлено должным образом, оно представляет цели клиента в реальном свете и предохраняет от ожиданий, которые являются нереалистичными. Проектное предложение должно быть откровенным документом. Оно преследует следующие три цели: **а) описать результаты, которые планируется достигнуть в результате осуществления консультационного проекта, б) показать клиенту, какие ресурсы понадобятся для осуществления задач проекта и во сколько обойдутся услуги советника, в) обеспечить обязательства со стороны клиента.**

Предложение должно быть составлено советником таким образом, чтобы то, что он предлагает, произвело благоприятное впечатление. Оно должно убедить в том, что идеи советника являются отличной инвестицией. Если советник выступает в конкурентной среде, то предложение должно продемонстрировать, что его автор самый достойный. Предложение должно соответствовать ожиданиям клиента. Удовлетворенность человека продуктом или услугой зависит, как правило, не от полезности того, что он получает. Чаще всего она зависит от соответствия результатов ожиданиям. Если результаты оправдали или даже превосходили ожидания, то удовлетворение гарантировано.

Советник не должен надеяться на то, что у него всегда будет возможность лично объяснить идеи и содержание своего предложения. Существуют несколько обязательных элементов, которые, будучи включены в предложение, делают его восприятие более привлекательным для клиента и убедительным.

Эти обязательные элементы включают:

- ✓ **Требования клиента** – эта часть должна давать краткое описание организации/учреждения, его миссии, целей, задач и видов деятельности. Такая информация показывает, что советник знает эту среду, понимает основные проблемы данной организации и готов помочь в их решении.
- ✓ **Цель проекта** – описание того, каких целей должен достичь проект. Здесь должна описываться миссия проекта, т.е. главная цель, которая определяет конкретные задачи.
- ✓ **Задачи проекта** – перечень конкретных задач проекта. Задачи должны излагаться в активном залоге: они являются заявлениями о том, что будет делать проект.
- ✓ **Результаты** – заявления о том, что в конечном итоге произойдет с этим учреждением/организацией или его функциями или направлениями деятельности в рамках организации.
- ✓ **Временной график** – временной график/план является показателем того, когда и какой результат будет достигнут и служит своеобразным индикатором промежуточных этапов всего процесса. Эти промежуточные этапы являются основными вехами на пути к достижению конечных результатов, и они могут включать такие компоненты, как регулярные встречи с клиентом, с поставщиками информации, промежуточные отчеты и презентации. Количество мероприятий в плане и его объем отражает его продолжительность и сложность самого проекта.
- ✓ **Стоимость** – заявление о том, во сколько обойдется этот проект клиенту. Существенной частью являются гонорар советника и накладные расходы.

После того, как клиент одобряет предложение, можно приступать к его осуществлению. Для практических целей может понадобиться составление более подробного плана действий (рабочего плана) с описанием конкретных шагов и действий.

V.4.a. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ

Предложение должно содержать ясно выраженные конечные цели проекта. Они могут быть включены в ТЗ, представленное клиентом. Но они могут меняться после завершения процесса оценки потребностей. Первоначальные контакты советника с клиентом могут помочь в определении целей. Установление хороших деловых отношений с клиентом с самого начала проекта облегчают задачу по выявлению и

определению целей. **Консультативный проект обычно представляется в форме целей и задач.** Процесс окончательного формулирования целей и задач включает неоднократную их сверку с клиентом через различные каналы, включая формальные и неформальные встречи и брифинги. Целью таких встреч и брифингов является не только сверка фактов и заключений, сделанных советником, то также и подтверждение того, что этот проект действительно нужен и что приглашение советника оправдано. Очень важно, чтобы цели проекта были точно выражены и понимались одинаково и советником, и клиентом. В конечном продукте, представленном советником, клиента обычно удовлетворяют не результаты вообще, а такие результаты, которые отражают его ожидания. Хорошая консультация или рекомендация может разочаровать клиента, если его первоначальные ожидания от этого проекта были завышенными. Такая ситуация может сильно расстроить советника, особенно если сами по себе результаты проекта получились отличными.

V.4.6. СБОР ИНФОРМАЦИИ

Информация необходима, чтобы понять проблемы, существующие в данном учреждении и его способность решить эти проблемы. Сбор информации является постоянным процессом в ходе всей работы проекта. Потребность в информации должна находиться в зависимости от ее стоимости и задач проекта. Информацию можно получить из разных источников: от клиента, других организаций, где у клиента есть связи, из органов статистики, результатов исследований, проводившихся до прихода советника, из обзоров внутренней документации и отчетов, бесед, интервью и встреч с разными людьми. **Информация для практически ориентированного проекта часто отбирается иначе, чем для научно-исследовательского проекта.** Советник не должен расстраиваться, если качество информации и данных, представленных ему, не соответствует его стандартам. Иногда самой главной информации может и не существовать, и поэтому советнику надо проявить особое искусство для выкачивания нужной информации из всего того, что он имеет.

Часть информации, полученной от клиента, может быть конфиденциальной. Использование этой информации может иметь ограничения. Даже если и такая информация дана советнику, ему необходимо помнить о соблюдении профессиональной этики и использовать эту информацию только для нужд проекта. Вопрос о конфиденциальности информации иногда регулируется внутренними правилами организации, где работает клиент, и советник должен соблюдать эти правила.

В процессе сбора информации советник должен руководствоваться теми заданиями, которые он должен выполнить. Иногда эти задания могут быть достаточно сложными. Для сбора информации задания можно разбить на ряд мероприятий или действий. Затем для каждого вида действий нужно собирать соответствующую информацию.

Очень полезно критически оценивать имеющуюся информацию и собирать только ту, которая действительно нужна для проекта – больше информации не означает, что больше знаний и понимания. При сборе информации советник должен думать о проблеме и избранных им методах анализа. Получение информации часто связано с прямыми затратами, когда ее нужно покупать в агентствах, которые собирают эту информацию, или у ученых – исследователей, которые ее производят. Даже если нет прямых денежных расходов, все же существуют скрытые затраты рабочего времени и труд людей, собирающих эту информацию. Советник должен учитывать эти моменты, когда думает о сборе информации.

У.4.в. ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕОБХОДИМЫХ РЕСУРСОВ

После согласования цели и задач, проект должен начать продвигаться по направлению к ожидаемым результатам. Это продвижение означает определение и выполнение специфических задач и управление ресурсами – финансовыми, людскими, временными и информационными – задействованными в проекте.

Советник должен определить стоимость проекта и подготовить распределение бюджета. Нужно рассчитать, сколько времени займет проект и кого из окружения клиента нужно будет привлечь для помощи советнику. Советнику может понадобиться помощь специалистов в той или иной области – других советников. Нужно учесть их вклад в работу проекта и оценить финансовые расходы на их услуги. То же самое нужно сделать по отношению к информации, которая понадобится советнику.

Время является самой трудной статьёй при калькуляции расходов на проект. Советники обычно имеют свои ставки почасовой оплаты, или получают установленную контрактом сумму. В этих случаях ситуация вполне понятная. Но те, кто работает на клиента и чья помощь нужна советнику, являются как правило штатными работниками учреждений, и они будут работать с советником во время своего рабочего времени. Советнику нужно заручиться поддержкой руководящего состава или начальника тех, кто помогает советнику в его работе, и убедить его самому уделить время этому проекту. Вклад этих участников проекта должен быть отражен в проекте и будет служить достаточным аргументом для того, что мобилизовать их для содействия советнику.

У.4.г. ВЫБОР МЕТОДОВ АНАЛИЗА

Приемы и методы анализа должны быть выбраны обоснованно и быть ориентированы на конечные результаты проекта. Это означает, что **они должны служить целям консультационного проекта**. Нужно подчеркнуть, что приемы и методы должны показывать непредвзятое и объективное отношение к проблеме. Советники не должны скрывать свои субъективные оценки. Однако

эти оценки должны быть сделаны с учетом более широкого контекста принятия политических решений и их результатов.

Следует помнить, что любой анализ занимает определенное время и усилия. Если предполагается использование нескольких методов, то необходима их координация. Надо также помнить, что анализ нельзя проводить в изоляции от процесса сбора информации. **Информация подсказывает методы анализа, а анализ показывает, какой информации недостает.** В таких ситуациях советник будет искать недостающую информацию. Это может найти отражение в плане работы проекта.

У.4.д. ВЫБОР ФОРМЫ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ КОНЕЧНОГО ПРОДУКТА

Результаты работы советника – конечный продукт – должен быть представлен клиенту в соответствующей форме, чтобы советник был уверен в том, что его рекомендации дойдут до конечного получателя проекта. Форма презентации результатов консультативного проекта (его формат, содержание и объем представленной информации определяются советником) иногда определяет его успех.

Выгоды и преимущества, который получит клиент в результате осуществления рекомендаций проекта, будут известны лишь со временем, особенно если использовалась кооперативная модель консультирования. Тем не менее клиент часто воспринимает разработку проекта как «окончательный продукт» – тот вещественный материально осязаемый результат, за который он заплатил деньги.

Рекомендации, подготовленные советником, влияют на эффективность решений клиента и их качество, а также на восприятие этих решений теми, кто должен либо исполнять эти решения, либо испытать на себе их последствия.

Для того чтобы быть уверенным в том, что рекомендации окажут положительное влияние на качество и восприятие решений, советник должен сам проанализировать свои рекомендации с точки зрения возможного решения, которое будет принято в результате реализации рекомендации.

Достигнет ли решение, основанное на рекомендации советника, той цели, которую хотел достичь клиент? Решит ли это решение ту проблему, которую необходимо было решить клиенту? Достаточно ли ресурсов для выполнения решения? Своевременно ли это решение? Можно ли уже сейчас осуществить это решение? Адекватно ли это решение той цели, которую хотел достичь клиент?



V.4.e. ТИПЫ КОНЕЧНОГО ПРОДУКТА

Письменные документы

Все письменные материалы и документы должны быть высокого качества и выглядеть профессионально. В них не должно быть грамматических или орфографических ошибок. Язык документа должен соответствовать задачам «продажи идеи», быть понятным клиенту и выдерживать правильный тон. **Письменный отчет может и не сопровождаться отдельными приложениями, но должен заинтересовать клиента и убедить его осуществить представленные в нем рекомендации и советы.**

Письменные материалы, представленные советником, не должны быть скучными. У них должен быть привлекательный внешний вид и интересное оформление. Везде, где это возможно, информация должна быть представлена в форме диаграмм и схем – они помогают в передаче информации. Для читателя этого письменного отчета должно быть абсолютно ясно, что стоявшие перед этим проектом цели были достигнуты и ожидаемые результаты получены.

Письменные материалы, представляемые советником, могут иметь различные формы в зависимости от заданий. Самая важная задача – это сделать так, чтобы конечный продукт соответствовал соглашению (контрактному или иному) между советником и клиентом. Многие контракты заранее устанавливают, что должно быть представлено и в какой форме, иногда с мельчайшими деталями вроде указания количества страниц и типа формата отчета. Очень важно проверить и отредактировать документ на предмет соответствия требованиям клиента, перед тем как ему отсылать. Там, где это возможно, и если клиент согласится на это, полезно сначала показать клиенту проект этого документа, попросить клиента дать к определенной дате его комментарии и затем отредактировать с учетом замечаний клиента. Этим можно достичь двух очень важных целей: во-первых, это помогает убедиться в том, что результаты работы оказались полезными для клиента, и, во-вторых, клиент разделяет ответственность за результаты работы. После комментирования проекта документа клиент уже не может заявить, что окончательный результат не соответствует контрактным обязательствам.

Существует много типов письменных документов и материалов, основными из которых являются следующие форматы:

а) Отчеты консультативных проектов

Отчеты являются самым распространенным видом конечного продукта и обычно описывают весь процесс консультирования, включая обоснование проекта (зачем он был нужен), цели и задачи проекта, проделанную исследова-

тельскую работу, выводы из этой работы, анализ, заключения и рекомендации. Отчеты, как правило, имеют довольно значительную описательную часть, в которой клиенту представляется важная информация и аргументы в поддержку заключений. Отчеты часто содержат информацию, которая уже известна клиенту, однако она нужна для того, чтобы убедить других сотрудников этого учреждения в обоснованности рекомендации.

Не существует единого фиксированного формата для отчетов, но обычно они должны включать следующие моменты:

- ✓ *Краткое содержание (резюме), в котором представлены основные моменты, обычно 1–2 страницы. Эта часть пишется, когда отчет в основной своей части закончен.*
- ✓ *Обоснование проекта, ситуация вокруг проекта и проблемы, которые он рассматривает.*
- ✓ *Отчет о проведенной исследовательской работе, собранной информации и базе данных, проведенных встречах, интервью и т.д., а также о методологии, использованной в работе, с конкретными примерами приемов и методов.*
- ✓ *Описание процедуры анализа и выводов, в их отношении к изначальным проблемам, которые проект старается решить.*
- ✓ *Заключения, которые показывают, как связана исходная проблема с результатами фактического анализа и выводами, и как, по мнению советника, результаты анализа помогают понять и подойти к решению этой проблемы.*
- ✓ *Рекомендации, вытекающие из заключений. Рекомендации могут быть представлены в форме “**вариантов для решения проблемы**”, а не как единственно возможный выход из кризиса. Если варианты решений представлены в отдельной главе, посвященной рекомендациям, то каждый вариант должен быть представлен отдельно, со всеми своими «за» и «против», со всеми преимуществами и недостатками. Например, один вариант может иметь преимущество быть более дешевым для реализации, но его недостатком может быть достаточно длительный срок осуществления, или он может быть менее эффективным для решения проблемы.*

б) Стратегические документы

Задание клиента по разработке стратегического документа обычно означает, что клиент собирается вводить новую политику, возможно через законодательство, но есть потребность убедить других, как внутри, так и за пределами правительства, в важности и необходимости этой политики. **Поэтому стратегический документ (или концепция) является средством передачи информации, имеющим целью как объяснение, так и убеждение.** В нем изучаются и представляются различные подходы и варианты, однако вместе с

тем этот документ должен убедить окружающих в том, что необходимо предпринять какие-то действия, и одновременно (незаметно) подтолкнуть этих людей в сторону заранее принятого решения. Поэтому **стратегический документ представляет собой более короткий и сжатый документ, чем отчет**. Он включает те же самые части, что и отчет (см. выше), но меньше внимания и места уделяется исследовательской работе и анализу фактического материала и больше внимания самой потребности решить проблему. Иногда он также включает **опции (варианты) для решения проблемы**. Часто стратегический документ пишется после того, как составлен подробный отчет, который служит его обоснованием.

В некоторых странах (таких, как Великобритания или Канада), существует традиция публикации «Зеленой» или «Белой» книги. Это типичные стратегические документы, которые правительства публикуют в печати для того, чтобы вызвать обсуждения и дискуссии по данной проблеме среди общественных кругов до того, как будет принято решение о проведении какой-либо политической реформы. Копии этих документов можно всегда найти на страницах Интернет, принадлежащих этим правительствам.

в) Проекты законодательных актов

Советники, особенно советники с юридическим образованием, часто нанимаются для того, чтобы участвовать в разработке проектов законодательных актов. В этих случаях конечным продуктом является законопроект, который одобряется правительством и представляется им на рассмотрение парламенту, или сам парламент может быть прямым клиентом. Подготовка законопроекта может быть более или менее сложным процессом в зависимости от того, существует ли соглашение по содержанию закона, или советнику необходимо определить это самому или через дополнительные консультации с клиентом. Но в терминах конечного результата этот вид работы советника представляется более простым: **проект закона должен следовать правовым традициям страны в отношении структуры, содержания статей и существующих правил законодательства**. Если советник считает, что все же есть проблемы, которые необходимо решить прежде чем он представит свой законопроект для слушания, он может обратиться с короткой запиской или кратким отчетом к клиенту для выяснения проблемных вопросов.

Предоставление комментариев на законопроекты, подготовленные другими советниками или организациями, имеет сходные задачи. Хорошей практикой для учреждений, участвующих в разработке законодательных актов, является привлечение небольшой группы экспертов, которых просят дать свой анализ и замечания по проекту закона и/или предложить дополнения или поправки. Особо ценным для клиента будет такая форма комментариев, когда они следуют структуре проекта пункт за пунктом, и советники дают построчный анализ текста, включая

свои предложения по поправкам. **Если советник видит, что в проекте имеются более фундаментальные проблемы, то он должен приложить отдельную, серьезно аргументированную записку с объяснением проблемы, которую он обнаружил в проекте закона.**

Советники должны помнить, что когда правительство или парламент распространяют законопроекты для того, чтобы собрать отзывы, они обычно полагают, что проект в основном завершен и нуждается только в некоторой «шлифовке». Этот проект может быть разработан группой советников или ведущим профессором в области права. Поэтому, прежде чем начать серьезную работу над комментариями по тексту закона, необходимо провести небольшое исследование по истории создания и статусу этого проекта. Конечно, советник сохраняет за собой моральную ответственность и право давать такие комментарии, которые он считает необходимыми с профессиональной точки зрения. Однако давать комментарии по проектам законов является очень деликатным делом, хотя и является очень важной функцией советников.

г) Фоновые исследования

В терминах конечного продукта консультативного проекта **данный тип отчета стоит ближе всех других к научному докладу.** Такие исследования обычно не включают рекомендаций. Упор в таких работах делается на чисто исследовательские темы, сбор данных и анализ. Клиенты из правительственных учреждений проводят фоновые исследования как первую фазу в цикле разработки политического решения, когда им необходимо идентифицировать проблему, а не прорабатывать ее решения. Этот тип исследования также проводится тогда, когда необходимо разработать серьезные стратегические решения. Например, такие исследования могут проводиться для выявления демографических тенденций в стране или для изучения вопросов социального обеспечения в сопоставительном плане.

д) Методология реализации /план действий

Этот тип конечного продукта консультации либо стоит отдельно, либо является заключительной частью обычного отчета. Однако довольно трудно разработать план действий, если неизвестно, какие именно рекомендации клиент собирается принять и какие варианты решения проблемы выбрать. Поэтому, если по контракту требуется представить план действий, то необходимо сначала заставить клиента подумать и решить, какие именно решения кажутся ему наиболее приемлемыми.

План реализации или действий обычно включает нижеследующие элементы для каждой выбранной рекомендации (иногда в табличном формате):

- ✓ *Кто должен отвечать за осуществление данной рекомендации (например, министерство или агентство, новое учреждение, группа министерств) и временные параметры исполнения (немедленно, в течение нескольких*

месяцев или лет, или после того, как будут осуществлены рекомендации x, y, или z);

- ✓ *Затраты и возможные источники финансирования (например, из сэкономленных средств по другой рекомендации, из внутренних резервов учреждения, из фондов Министерства финансов);*
- ✓ *Потребности в штатных работниках или наоборот сокращение штатов, и по возможности указание того, какие должности нужно ввести или сократить;*
- ✓ *Потребности в обучении и переподготовке кадров, для имеющегося и нового персонала, кого необходимо обучить, каким навыкам и умениям, какими методами;*
- ✓ *Правовые инструменты: требуется ли изменить существующий закон или положение для осуществления данной рекомендации, какой именно закон и т.п. В некоторых случаях дается проект той статьи или поправки, которую необходимо внести в закон;*
- ✓ *Механизмы мониторинга: какой подход нужно использовать для верификации и проверки реализации рекомендации, например, доклад правительству или парламенту после определенного периода реализации проекта или отчет координационного комитета руководителю организации и т.п.*



Устные материалы консультирования:

Устные материалы консультационного проекта обычно бывают необходимы в дополнение к письменным материалам, но они обычно не могут полностью заменить письменные отчеты. Их цель заключается в презентации выводов и заключений в конце или в процессе осуществления проекта, чтобы услышать реакцию окружающих или их предложения, или для того, чтобы помочь клиенту «продать» рекомендации другим лицам внутри организации или за ее пределами, или тем лицам, на которых могут отразиться результаты проекта.

Устные материалы могут быть менее официальными, принимая формы презентаций перед рабочими или экспертными группами. Советника, который работает над проектом, могут в любое время попросить сделать такую презентацию, или же регулярные презентации могут входить в условия контракта. С другой стороны, бывают случаи, когда рабочая группа или группа экспертов обращаются к ученому на условиях краткосрочного задания подготовить презентацию для группы по заданной теме, даже если он и не является членом этой группы.

Общие рекомендации по подготовке этих презентаций ничего, кроме того, что их нужно тщательно готовить, и не содержат. Советникам, которых просят сделать такие презентации по специальному случаю, должны помнить, что они должны включить в оплату своих услуг время, которое идет на подготов-

ку доклада. Нужно помнить, что такие презентации отличаются от обычных лекций: они имеют другие цели, направленные на выполнение каких-то задач в рамках проекта. До проведения презентации советник должен выяснить ее цели – делается ли она для сообщения информации, или для убеждения людей в правильности какого-то подхода, или просто для стимулирования дискуссии. Он должен знать, кто будет участниками встречи, насколько они знакомы с темой презентации и что они хотели бы получить от этой встречи. Обычно предполагается, что презентации, даже неформальные, сопровождаются каким-то письменным материалом и использованием технических средств (слайдов, проекторов и др.).

События:



а) конференции и дискуссии

Эти два типа мероприятий могут расцениваться как **виды устных результатов** работы советника. В случае с консультационными проектами конференции и дискуссии проводятся как взаимодополняющие мероприятия для презентации отчетов и сообщений получателям проекта и другим лицам, которые могут быть заинтересованы в результатах работы советника, его заключениях и рекомендациях.

Конференции и дискуссии для представления результатов консультативного проекта должны быть непродолжительными и хорошо организованными. Конференции и дискуссии отличаются от других видов устного материала тем, что они более официальные способы устной презентации. Это как включение обычного устного материала в более формальную обстановку. В таких случаях презентации должны быть построены соответствующим образом.

б) обучение

Этот вид конечного продукта является очень сложным. Обучение может служить нескольким целям, включая:

- ✓ *разъяснение проблемных вопросов через передачу определенной информации и знаний по специфической области;*
- ✓ *содействие профессиональному росту государственных служащих через ознакомление их с новыми идеями и понятиями;*
- ✓ *совершенствование деятельности учреждений государственного управления через осуществление программ развития, обучающие семинары, тренинги и проекты по институциональному развитию;*
- ✓ *выявление сильных и слабых сторон в деятельности организации и поиск путей решения выявленных проблем;*
- ✓ *развитие людских ресурсов в какой-либо организации через совершенствование умений и навыков ее сотрудников.*

Обучение может принимать различные формы в зависимости от времени, темы и методологии. Иногда одно– или двухдневного тренинга бывает достаточно для передачи тех сообщений, которые советник хочет довести до своей аудитории. Однако если от обучающихся требуется активное участие в процессе обучения, включая подготовку каких–то письменных материалов или участие в упражнениях, тогда нужно больше времени и обучение должно состоять из нескольких повторяющихся циклов. Методология обучения также зависит от темы и цели обучения. Слушатели могут просто сидеть и слушать, но иногда необходимо их деятельное участие. В таких случаях нужно использовать интерактивные методы обучения и тренер–преподаватель должен помнить, что самой большой ошибкой будет превращение тренинга в лекцию.

У.4.ж. СОСТАВЛЕНИЕ ГРАФИКА РАБОТЫ ПО ПРОЕКТУ

Распределение времени, за которое советник должен подготовить и осуществить проект и представить результаты своей работы, имеет огромное значение для успеха консультативного проекта в целом. Чтобы составить реальный график работы по проекту, необходимо хорошо знать проблему, которой занимаешься, и владеть информацией об условиях, в которых проект будет осуществляться. **Невозможно все предусмотреть, однако существуют некоторые обязательные виды деятельности, которые отнимают много времени и которые нужно непременно учитывать при составлении графика работы по консультационному проекту.** Среди них есть подготовительные мероприятия (встречи с клиентом, подготовка предварительной оценки проблемы), сбор информации, анализ базы данных, проверка промежуточных отчетов и другая продукция – результаты выполненной работы, и кроме этого – печатание, редактирование и составление графиков и схем.

Подготовка графика выполнения деятельности является очень важным делом. В начале работы всегда кажется, что времени предостаточно, однако сроки представления результатов приближаются гораздо быстрее, чем хотел бы советник. Клиент может захотеть увидеть какие–то результаты работы, и своим графиком работы советник подготовит себя к такой ситуации. Отсутствие четкого временного планирования работы означает, что все делается в последний момент и качество продукции находится под угрозой. Такое положение никоим образом не может удовлетворить клиента.

Клиент должен четко знать, что если его сотрудники, участвующие в консультативном проекте, не могут работать с советником, когда они ему нужны, то весь процесс находится под угрозой срыва и запланированных к определенному сроку материалов не будет. **При распределении деятельности во временном графике советник должен учитывать приоритетные задачи и предусмотреть правильную логическую последовательность действий.** Что

должно идти первым? Почему это действие должно быть первым? Иногда источник информации, которая будет нужна позже, может грозить исчезнуть, и советник хватается в первую очередь за эту информацию. Некоторые задачи могут внезапно стать помехой на пути продвижения проекта дальше, и тогда они внезапно становятся приоритетными. Эти приоритеты могут изменить весь ход осуществления проекта. **Иногда то, что было не так уж важно для проекта, может внезапно принять приоритетный характер.**

Иногда советники считают одни виды деятельности более интересными, чем другие. Однако было бы ошибкой откладывать эти действия на конец графика. Их ведь все равно надо выполнить. Конечно, можно их и не выполнять, но тогда это может быть опасно для проекта. **Составление графика работы для всего проекта в целом очень важно как для советника, так и для клиента.** Клиент должен быть в курсе сроков выполнения работ – особенно если предполагается определенный вклад со стороны клиента. Клиент должен знать график деятельности и должен хорошо понимать, что без его своевременного вклада в работу проекта график осуществления проекта может быть нарушен.

Советник должен поддерживать постоянные контакты с клиентом. Эти контакты могут быть вызваны необходимостью держать клиента в курсе дел по проекту. Они также могут служить способом получения дополнительной информации. Контакты можно поддерживать через встречи, телефонные разговоры, обмен письмами и сообщениями через электронную почту. График проекта должен отражать необходимость этих контактов, особенно если они имеют официальную и регулярную форму с участием лиц, представляющих разные стороны, вовлеченные в деятельность проекта. Советник должен всегда помнить, что какими бы ни были причины или средства, взаимодействие с клиентом является не только возможностью давать или получать информацию, но также и наладить хорошие деловые отношения, которые, в конечном счете, должны привести к более эффективным результатам проекта.

V.4.3. МОНИТОРИНГ И УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТОМ

Советник принимает на себя ответственность за обеспечение **трех вещей**: согласованной с клиентом конечной продукции, которая будет представлена к определенному сроку в рамках определенного бюджета. Нарушение хотя бы одного из этих обязательств может привести к нежелательным результатам для клиента, советника или обоих. Поэтому необходимо наладить систему управления проектом и его мониторинга.

Мониторинг является таким видом деятельности, который обеспечивает уверенность в том, что проект продвигается вперед в удовлетворительном режиме. Благодаря мониторингу мы можем узнать, что основные мероприятия проходят строго по графику и что финансы расходуются в соответствии с планом. Эффективный мониторинг может содействовать тому, что даже если и

произойдет где-то какой-то срыв, то его можно будет вовремя обнаружить, исправить и затем снова поставить проект на нужные рельсы. Хороший советник всегда уделяет время учету и регистрации всех видов деятельности проекта. Как минимум, это должны быть файлы с важными документами, материалы по переписке с клиентом и т.п. Контроль может также касаться более официальной документации, например, планов и бюджета. Постоянный контроль, учет и регистрация деятельности дает возможность проводить мониторинг проекта. Самым важным фактором является то, что грамотно налаженный учет и регистрация документации позволяет советнику постоянно думать о проекте, извлекать уроки из происходящего и таким образом совершенствовать свою работу.

Журнал проекта также может явиться дополнением к системе документации. Он служит для советника книгой учета всей его работы по данному проекту. Часто бывает полезно перелистать его, чтобы вспомнить, когда и что происходило, что было предпринято или что было сказано или решено сделать по тому или иному поводу. Журнал может служить для накопления и сохранения этой информации, а также и для учета времени, затраченного на какую-либо деятельность в рамках проекта. Эта информация может быть полезной для планирования дополнительных действий, необходимых для проекта.



VI

Что значит быть хорошим советником?

Отличительные черты хорошего советника

Навыки и умения хорошего советника

Как справиться с трудностями

Как найти свое место на рынке

VI. ЧТО ЗНАЧИТ БЫТЬ ХОРОШИМ СОВЕТНИКОМ

В этой главе мы представляем отличительные черты хорошего советника, а также описываем навыки, которыми он/она должен обладать. Здесь также обсуждаются основные трудности, с которыми сталкиваются советники в своей работе.

VI.1. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ ХОРОШЕГО СОВЕТНИКА

Хороший советник должен обладать глубокими знаниями, непосредственно относящимися к сфере деятельности проекта, и хорошими навыками аналитической работы, умением управлять и организовать работу в рамках консультативного проекта. Советник должен обладать терпением в решении спорных вопросов, всегда сохранять доброжелательность по отношению к клиенту и творчески подходить к решению своих задач.

Советник должен также обладать навыками общего менеджмента. Консультативная деятельность схожа с деятельностью по реализации проекта. До того, как проект будет осуществлен, необходимо провести маркетинг проекта, и хороший советник знает, как «продавать» продукт своей деятельности клиенту и сохранять с ним хорошие отношения.

Советник должен обладать целым рядом основных характеристик, главные из которых перечислены ниже:

- ✓ *готовность отказаться от мира чистой науки и фундаментальных исследований, если советник является представителем научных кругов;*
- ✓ *понимание различных аспектов консультирования;*
- ✓ *понимание особенностей среды государственного управления;*
- ✓ *понимание процесса разработки политических и стратегических решений;*
- ✓ *умение объективно оценивать свой потенциал как советника;*
- ✓ *знание методов и техники проведения исследований;*
- ✓ *понимание и признание этических правил консультативной деятельности;*
- ✓ *умение признавать и уважать знания других.*

Советник также должен уметь выполнять следующие роли:

- ➡ *роль координатора коллектива;*
- ➡ *роль собирателя информации;*

- ➔ роль аналитика информации;
- ➔ роль составителя отчета;
- ➔ роль выступающего с презентацией отчета;
- ➔ роль контрактора (подрядчика), заключающего контракт с клиентом;
- ➔ роль консультанта коллектива.

Хороший советник должен хорошо представлять себе все виды своей ответственности: **экономической, юридической и моральной**. Что касается его экономических обязанностей, советник не должен защищать решения и проекты, которые могут принести клиенту финансовые убытки. Решения, рекомендуемые советником, не должны превышать текущие и будущие финансовые возможности клиента. Если они все-таки их превышают, советник не должен оказывать слишком большое давление на клиента, а тщательно изучить все другие варианты. Что касается его юридической ответственности, советник не должен рекомендовать ничего, что противоречило бы законодательству. Советник может порекомендовать внести поправки и дополнения в законодательство, если оно в чем-либо препятствует осуществлению реформ. Тем не менее варианты решений, выбираемые советником, должны быть в соответствии с существующими правовыми нормами. Моральная ответственность советника заключается в соблюдении правил, стандартов и кодексов, которые, возможно, и не существуют в письменном виде, но приняты обществом или определенными социальными группами.

В дополнение к вышесказанному, любой советник может иметь дискреционные обязанности, дополнительно выбираемые по собственному усмотрению. Это такие обязанности, которые советник принимает на себя в рамках личных установок. Дискреционные обязанности обычно применимы, например, к отказу работать в каких-либо проектах, которые ведут к результатам, неприемлемым для советника. Это может означать, что советник должен отказаться от ценных проектов, предлагаемых какими-либо организациями, или связанных с определенными вопросами. С другой стороны, дискреционные установки могут сделать советника более привлекательным для некоторых лиц и организаций.

VI.2. НАВЫКИ И УМЕНИЯ ХОРОШЕГО СОВЕТНИКА

Советник должен быть готов действовать независимо, самостоятельно и дисциплинированно. Даже если советник входит в группу других советников, работающих над одной и той же проблемой, его опыт и профессиональные навыки должны давать ему возможность определять свой конкретный вклад в отдельные компоненты совместной работы над проектом.

Хороший советник должен обладать следующими навыками и умениями:

- ✓ **Умение выявлять и определять проблемы.** Хороший советник видит больше проблем, чем клиент, который просит его о помощи. Для того

чтобы сосредоточиться на самой проблеме, а не ее симптомах, следует задавать себе множество вопросов, таких, как, например, Почему это является проблемой? Кого затрагивает эта проблема? Кто заинтересован в решении этой проблемы? Где этот вопрос представляет собой проблему? Когда это является проблемой? Как долго это являлось проблемой? Что произойдет, если ничего не будет сделано для решения этой проблемы?

- ✓ **Умение определять вид информации, необходимой для данной ситуации.** Зачастую при реализации консультативного проекта не отсутствие достаточной информации представляет собой проблему. Проблемой является фактически обратное – чрезмерное количество имеющейся информации. Советник часто «ходит по канату», между недостатком информации и недостаточно аргументированными рекомендациями, с одной стороны, и наличием большого объема информации и временем на ее обработку, с другой. Информацию, необходимую для разработки полезных рекомендаций, необходимо уметь отсеивать от информации, которая отвлекает от цели проекта. Баланс может быть найден в точном определении природы требуемых рекомендаций и умения классифицировать имеющуюся информацию.

КАК ПОЛУЧИТЬ РАБОТУ, ОСТАВАЯСЬ ПРОФЕССИОНАЛОМ И СОБЛЮДАЯ НОРМЫ ЭТИКИ

Советники по стратегическим вопросам могут сталкиваться с противоречиями своим моральным, личным и профессиональным принципам ситуациями практически на каждом этапе осуществления своего консультативного проекта. Нередко коррумпированный государственный чиновник может потребовать свои «комиссионные» от зарабатываемой советником суммы за то, чтобы утвердить его/ее кандидатуру на должность советника. Это особенно характерно тогда, когда советник подает заявление в международные проекты (которые обычно платят сравнительно высокую зарплату местным экспертам). Консорциум советников или исследователей может также столкнуться с такой процедурой тендера, при которой клиент отдает предпочтение тем компаниям, которые обещают прямые доходы представителям организаций, участвующих в отборе подрядчика, вместо соблюдения объективных критериев, установленных для процедуры тендера.

Иногда подобная ситуация может вызвать разочарование у советников, равно как и вынудить их играть по тем же самым коррупционным правилам с целью получения работы. После того, как советник уже получил задание, возникает другая проблема, касающаяся оценки ситуации и разработки вариантов рекомендации. Любая консультативная деятельность требует от советника проводить оценку, основываясь на своем личном опыте. В то же время советник должен проанализировать и взвесить интересы и ценности

различных групп, а также учитывать благосостояние общества в целом. Советник должен помнить, что, с одной стороны, его/ее рекомендация, в случае ее реализации, повлияет на деятельность всех заинтересованных сторон, а с другой стороны, он/она, равно как и клиент, часто находятся в центре внимания того самого общества.

- ✓ **Умение находить имеющуюся информацию по проблеме.** Чем больше информации принимается в учет, тем больше можно быть уверенным в объективности разработанных рекомендаций. Хороший советник тщательно проверяет информацию, которая будет использована для выработки рекомендаций для клиента.
- ✓ **Умение находить источники информации и получения информации от клиента.** Умение задавать вопросы является необходимым коммуникативным качеством советника. Опрос является не только способом получения информации (хотя это важно), он также является способом установления контакта с нужными людьми и контроля над ходом и направлением дискуссии.
- ✓ **Навыки по обработке информации.** Информация сама по себе мало полезна. Ее необходимо обработать для установления ее внутренних взаимосвязей с целями консультативной работы.
- ✓ **Умение понимать смысл, который несет в себе информация и способность применять ее к решению имеющихся проблем.**
- ✓ **Навыки по анализу процедур принятия решений в государственных учреждениях.** Понимание скрытых возможностей, имеющихся у организации, и определение способов, с помощью которых эти возможности могут быть использованы— это только часть обязанностей советника. Если советник должен предложить организации нечто реальное и ценное, он должен также помочь организации превратить свои потенциальные возможности в реальность. Обычно советник убеждает клиента в том, что предлагаемое им решение является реальной возможностью. Для этого хороший советник должен понимать сущность процедур принятия решений в организации и использовать эти знания для выработки таких рекомендаций, которые будут приемлемы для этой организации.
- ✓ **Навыки презентации своих выводов и рекомендаций**
- ✓ **Умение ясно и понятно разъяснять идеи.** Советник привносит в организацию свой собственный «багаж» умений, знаний и мастерства. Он должен предложить нечто такое, что сама организация не может сделать для себя. Это может означать то, что советник работает в специализированной технической сфере. Такие сферы имеют собственный язык. Советник должен быть осторожен с использованием данного языка непосредственно с клиентом. Клиенту не интересны знания консультанта в технической сфере. Ему интересно знать о его способности использовать эти знания

таким образом, который позволит получить нечто новое и ценное для организации. Советник может оказать наибольшее влияние тогда, когда он говорит с клиентом на одном языке.

- ✓ **Умение согласовывать цели и результаты.** Советник и клиент не всегда, по крайней мере, вначале, имеют одинаковое мнение о результатах, которые планируются получить. Необходимость согласования не является признанием того, что конфликт между клиентом и советником обязательно существует. Скорее всего, это признание того, что консультативный проект будет успешным тогда, когда клиент и советник будут иметь одни и те же представления в отношении результатов проекта и своей роли и ответственности в процессе их достижения. Советник должен знать, что разочарование в консультациях и рекомендациях (как со стороны клиента, так и со стороны советника) исходит от смутных представлений о том, какими они должны быть, а не от плохих результатов проекта.

СОВЕТНИК, НЕ СОБЛЮДАЮЩИЙ ПРАВИЛА ЭТИКИ

Советник должен всегда помнить, что его/ее основная задача – это предлагать государственному учреждению, в котором он/она работает, самый передовой опыт и содействовать государственной администрации в преодолении трудностей, связанных с новыми принципами развития. Но если советник присоединяется к коррумпированным чиновникам в их махинациях или еще как-то иначе поступается нормами этики и своей честностью, в этом случае он теряет доверие и таким образом не может эффективно выполнять свою работу. Например, советник Премьер-министра одного из государств бывшего Советского Союза недавно поддержал тупиковую реформу в системе образования. Вскоре пресса выяснила, что супруга советника работает в средней школе, на которую эта реформа окажет влияние. Кроме того, советник подготовил для заседания правительства документ в поддержку этой реформы, а сам параллельно проинформировал некоторых директоров средних школ о том, что эта реформа будет скоро остановлена. Министр образования ни о чем происходящем не знал. Очевидно, что подобное поведение выходит за рамки этики и не соответствует поведению «хорошего советника».

- ✓ **Умение убеждать, используя устные, письменные и визуальные средства.** Наличие знаний, опыта и хороших идей недостаточно. Убеждение зависит от средств коммуникации (общения) и ее содержания. Убеждение достигается в том случае, когда идеи доводятся до слушателей способами, приемлемыми для данной аудитории, например, использованием соответствующего языка коммуникации, ее продолжительности и стиля. Это относится к коммуникации в любой ситуации, независимо от того, является ли средство общения устным, визуальным или письменным.

- ✓ *Умение использовать информацию для обоснования каких-либо действий. При разъяснении идей необходимо использовать соответствующую информацию, т.е. факты и толкование фактов. Логика толкования должна быть четкой и ясной. Некоторая информация используется в начале общения. Остальные части могут сохраняться в качестве ответов на вопросы. Знание того, когда использовать какую-либо информацию и как ее использовать для убеждения – важный коммуникационный навык советника.*
- ✓ *Навыки по разработке маркетинговой стратегии. Советники должны уметь «продавать» свои знания и опыт, а также самих себя в качестве разработчиков концепций и идей.*
- ✓ *Навыки работы в коллективе.*

VI.3. КАК СПРАВИТЬСЯ С ТРУДНОСТЯМИ

Советник, работая в качестве консультанта в государственном учреждении, является «человеком со стороны», по крайней мере, на начальной стадии своего назначения. В определенной степени это имеет свои преимущества: советник может задавать вопросы и давать рекомендации, которые не могут делать работники организации. Советник на многое смотрит по-другому – он или она имеет более свежий и заинтересованный взгляд на существующие возможности. **Так как советник, в конце концов, уходит из организации, он или она может позволить себе более беспристрастный подход к рассмотрению некоторых вопросов.** Советник находится в более выгодном положении, чтобы защищать свои действия, чем кто-либо другой в этой организации, который не желает рисковать своим хорошим положением внутри организации.

Главные трудности, с которыми сталкивается советник, связаны со следующими факторами:

- ✓ *новая среда: советник должен устанавливать хорошие взаимоотношения и вызывать чувство доверия;*
- ✓ *разные организационные культуры: советник должен понимать их и подстроить свой стиль работы под организационную культуру организации и, в случае необходимости, попробовать усовершенствовать ее;*
- ✓ *необходимость многое делать самому;*
- ✓ *необходимость проводить маркетинг того, что он предлагает: продавать продукт своей работы клиентам и поддерживать с ними хорошие отношения;*
- ✓ *недостаток информации по проблеме: советник должен творчески подходить к поиску информации и уметь ее находить;*
- ✓ *клиент может потребовать рекомендацию по проблеме, которая первоначально не входила в обязанности советника;*

- ✓ *необходимость находить общий язык с правительственными структурами и изучать принятые там кодексы поведения;*
- ✓ *работа с клиентами, занятыми своей рутинной работой и обязанностями. Советник обычно видит лишь часть их работы, которая имеет отношение к его проекту. Советник должен считаться с тем, что время клиента может быть ограничено и клиент не может глубоко вдаваться в проблемы советника;*
- ✓ *необходимость передавать информацию клиенту и задавать ему вопросы таким образом, чтобы сократить до минимума его усилия на ответы;*
- ✓ *будучи «человеком со стороны», советник плохо понимает реальное положение работников внутри организации. Структура неформальных полномочий может быть более важной, чем формальных. В любое время определенные люди в каком-либо учреждении могут быть приближенными к высокопоставленным чиновникам (например, к министру), даже если их место в служебной иерархии не показывает этого. Советник должен определить реальную иерархию и должен быть осторожен в своих предположениях.*

КОНФИДЕНЦИАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ, ДОВЕРИЕ И ЧУТЬЕ СОВЕТНИКА

Местные эксперты, работая в качестве советников в международных донорских проектах, часто оказываются в двойственном положении, когда пытаются угодить и донорам и бенефициарам. Их считают своими людьми и коллектив проекта, и правительственные чиновники. Поэтому обе стороны ожидают, что обсуждение каких-либо вопросов и выражение мнений при советнике остается конфиденциальным, а в некоторых случаях напрямую обращаются с просьбой к советнику держать ту или иную информацию при себе. Подобная ситуация требует от советника чуткости и соблюдения этики, чтобы сохранять доверие и открытость обеих сторон для того, чтобы его рекомендация могла быть полезной и нужной для получателя.

Главная трудность заключается в том, что не существует какого-либо единого кодекса поведения для советников. Советники не имеют специальных комиссий, профессиональных объединений или адвокатской конторы, которые оценивают исполнительскую дисциплину советника или дают рекомендации, а также навязывают определенные правила поведения. От самих советников зависит найти «правильные решения». И на базе сложившейся репутации советника клиенты решают, заслуживает ли он доверия и будет ли он соблюдать нормы этики, если ему поручить выполнение профессиональной задачи, или нет.

Советник не знает всех мотивов, скрывающихся за принимаемыми в учреждении решениями. Лучше всего не прибегать к внутренним решениям вопро-

сов до тех пор, пока не станет ясно, почему эти решения были приняты, будь то для разработки стратегии, или в интересах организации. Советник никогда не знает наверняка, получает ли клиент и другие консультации, и из какого источника. Если таковые имеются, то со стороны советника было бы мудро попытаться найти этих советников и затем предложить им сотрудничество. Однако глупо предполагать, что клиент будет всегда щедро делиться подобной информацией.

VI.4. КАК НАЙТИ СВОЕ МЕСТО НА РЫНКЕ

Чтобы найти место на рынке советников, недостаточно знать, как вести себя в новой обстановке, как находить информацию, как строить практические исследования и проводить анализ, а также как представлять свои рекомендации клиенту. Кроме всего этого советник должен еще обладать навыками ведения деловых переговоров.

Советник должен, прежде всего, уметь заключать свои взаимоотношения с клиентом в форму контракта. Контракт должен четко и ясно отражать согласованные с клиентом условия относительно объема работы советника, задач и цели консультативного проекта, типа конечного продукта (например, рекомендаций), срока представления результатов работы и гонорара, т.е. сколько, когда и при каких условиях клиент заплатит советнику за его/ее работу. Советник также должен определить условия и ограничения, обозначенные клиентом, которые могут повлиять на работу советника, а также обязательства клиента по оказанию содействия в выполнении советником возложенных на него/нее задач.

Советник должен знать цену своим услугам. Нет ничего плохого в высокой оценке своих знаний и опыта. Зачастую то, что дорого стоит, оценивается выше, чем то, что предлагается бесплатно.



Если советник работает без оплаты, его/ее отношения с клиентом в любом случае должны быть формализованы. Необходимо знать, чего ожидает клиент и что необходимо сделать. Бесплатная работа может оказаться важной для будущих планов, так как она может явиться началом более долгосрочных взаимоотношений с клиентом. Если первый контракт окажется успешным, клиент может предложить советнику заключить новый контракт по другой работе, и в этот раз уже с условленным гонораром. Советник не должен забывать о маркетинге своих услуг. Важным инструментом маркетинга является резюме – краткая биографическая справка или личный листок советника. В резюме дается краткая запись биографических данных и сведений об образовании и профессиональной деятельности. Научно–преподавательские работники обычно гордятся тем, что они написали и опубликовали и в каких конференциях они участвовали. Однако эта информация не является существенной для клиента. Клиент обычно интересуется другими сведениями, как то:

- ✓ что представляет собой человек, подающий свое резюме (его профессиональная деятельность, образование, опыт работы по специальности, занимаемые должности и места работы);
- ✓ какими особыми навыками обладает советник;
- ✓ какой опыт работы в консультативных проектах имеет советник – в скольких проектах он/она принимал(а) участие и каковы были результаты проекта;
- ✓ что было опубликовано советником и в каких изданиях;
- ✓ личные рекомендации – кто может дать отзыв о профессиональной деятельности советника, а также о самом советнике как личности.

Эта информация должна быть включена в резюме, представляемом советником клиенту. **Резюме должно быть написано в такой форме, чтобы клиенту было легко найти необходимую ему информацию.** Вся информация, изложенная в резюме, должна быть правдивой. Клиент может проверить некоторые пункты из резюме, и советник должен понимать, что если он/она дает неточную информацию, степень доверия к нему/ней снижается. **Многие организации (консалтинговые фирмы, международные организации) имеют собственный формат резюме для приема на работу своих сотрудников. Если советник планирует предложить свои услуги этим организациям или через эти организации, ему/ей необходимо использовать стандартные формы резюме этих организаций.**

Литература:

Beckhard, R., Harris, R. T. 1987: *Organisational Transitions: Managing Complex Change*. Reading, MA: Addison-Wesley – *Организационные трансформации: Управление комплексными переменами*.

Bell, C. R., Nadler L. 1979: *Clients and Consultants*. Houston, Texas: Gulf Publishing
Buzan, T. 1995: *Use Your Head*. London: BBC Publications – *Клиенты и консультанты*.

French, W. L., Bell, C. H. 1990: *Organisation Development*. Upper Saddle River NJ: Prentice-Hall – *Организационное развитие*.

Grochowski, M., Regulaska, J (eds.) 1999: *Reforma administracji publicznej – nowe zadania dla szkolnictwa wyszego (Reform of Public Administration – New Challenges for Educational Institutions)*; Samorzàd Terytorialny, 9, Municipium, Warszawa, 1999 – *Реформа государственного управления – вызов для образовательных учреждений*.

Handy, C. 1993: *Understanding Organisations*. London: Penguin – *Как понимать организации*.

Rummel-Syska, Z. 1990: *Konflikty organizacyjne (Conflicts in Organisation)*, Warszawa –

Конфликты в организации.

Schein, E. H. 1985: *Organisational Culture and Leadership*; San Francisco: Jossey-Bass – *Организационная культура и лидерство*.

Stecki, L. 1997: *Consulting*. TNOiK Dom Organizatora, Torun – *Консалтинг*.

Vroom, V. H., Yetton, P. W. 1973: *Leadership and Decision-Making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press – *Лидерство и принятие решений*.

Zimniewicz, K. 1990: *Nauka o organizacji i zarządzaniu (About Organisation and Management)*, Warszawa – *Об организации и менеджменте*.

Приложение

**Способы и методы
политического анализа**

Подготовлено Катариной Староной

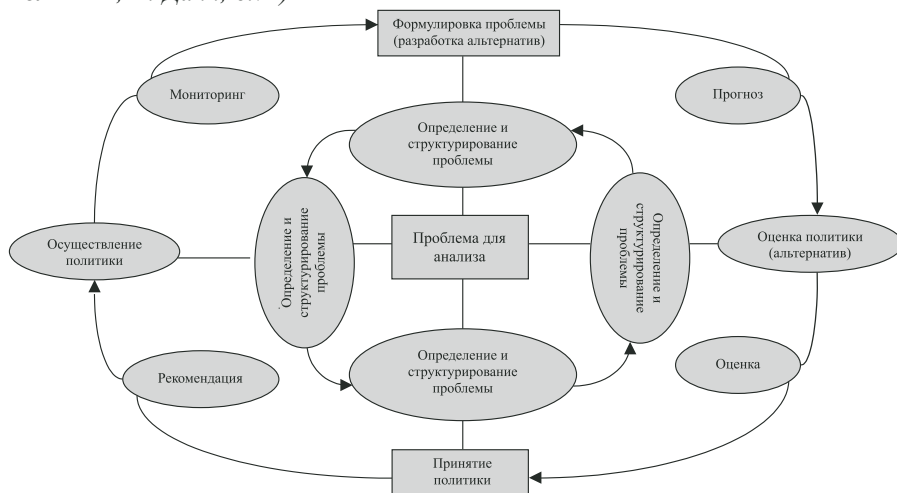
Способы и методы политического анализа

Подготовлено Катариной Староной

Методы и способы, представленные в данном приложении представляют краткий обзор быстрых прикладных методов анализа и разрешения политических проблем. Эти методы собраны из различного рода литературы и из существующих примеров применения той или иной политики. Развитию определенных количественных или качественных аналитических способов и инструментов может быть посвящена целая книга. Однако, целью настоящего приложения является представление основы политического анализа с примерами наиболее часто используемых инструментов. Знания высшей математики или экономики не требуются. Список используемой литературы и полезные интернет страницы для получения дополнительной информации по инструментам политического анализа включены в данное приложение.

Взаимодействующая природа политического анализа требует также интегрированного процесса сбора данных, где используются многочисленные методы для получения, трансформации и интерпретации информации, которая станет частью убеждающих аргументов и дебатов между заинтересованными сторонами в политическом процессе. Следовательно, политико-аналитические методы, как определено многими авторами (структурирование проблемы, прогнозирование, оценка, рекомендации и мониторинг) организованы как стадии политического цикла (определение повестки, формулировка определенной политики, оценка этой политики, ее принятие и осуществление). Это подчеркивает взаимозависимость политико-аналитических методов с различными стадиями проведения

Рис. 1: Политический анализ, интегрированная схема (из *Анализа общественной политики*, В. Данн, с.72)



определенной политики. (См. Рис. 1). Каждый метод изображен двумя аналитическими инструментами, преимуществами и недостатками определенного инструмента, его применением, использованием и интерпретацией на одном примере. Почти все инструменты могут использоваться в сочетании с другими политико-аналитическими методами.

Выбор соответствующего инструмента для использования в политическом анализе зависит от множества факторов, такие как, что клиенту хочется знать, наличие времени, знание решающих критерий, сложность проблемы, наличие данных. Применение информации зависит от политических, организационных и социальных факторов, и меньше всего от методологических и технических по природе.

Определение политического анализа

Разные авторы используют различные определения термина “политический анализ”, однако, они все согласны относительно общих характеристик: политический анализ это *прикладная дисциплина*; политический анализ использует *систематический подход* и *многочисленные методы* сбора информации; исследует *альтернативные варианты*; пытается понять социально-технические проблемы, чтобы разрешить *общественные*.

Таким образом, хороший политический анализ включает в себя количественную и качественную информацию, которая может быть использована в политических условиях, рассматривает проблему с разных сторон и использует соответствующие методы для проверки осуществимости и прогнозирования последствий предложенных вариантов. Политический анализ – это больше чем технические инструменты для информирования лиц, принимающих решения. Это процесс, который руководит отбором и использованием методов и инструментов, процесс, который признает цели и ценности клиента, отдельных затронутых лиц, гражданских групп и представляет ясное объяснение обсуждаемой проблеме. Этот процесс включает четко определенные критерии, которые будут использоваться для оценки возможного применения определенной политики, средства для создания и оценки альтернативных видов политики, специфические пути осуществления этих политик и оценки результатов анализа.

Политический анализ против исследовательского анализа

Процесс политического анализа является, в некоторой степени, более сложным, чем исследовательский анализ. Исследовательский анализ является более кодифицированным; существуют рутинные стадии исследований и принятые стандарты научного поведения. С другой стороны, наиболее характерной чертой политического анализа является то, насколько потребитель понял данный анализ и способен следовать данной логике, в результате чего, способен сформулировать лучшую политику. Это значит, что существует взаимодействие между самими основными аналитическими методами, процессом взаимодействия с клиентами и средствами связи для передачи результатов анализа. Успех измеряется качеством

общественных дебатов и эффективностью принятой политики. Следовательно, политический анализ должен отвечать на политическую проблему. Способы и методы политического анализа являются системными процедурами для разрешения специфических проблем со специфическими целями. Они включают в себя как политические, так и исследовательские методы. Методы выбираются по возможности разрешить проблему клиента при наличии определенного количества времени.

Таблица 1. Сравнение анализа политики с исследовательским анализом

Исследовательский анализ	Анализ политики
<i>Цель</i>	
Создание теории для понимания обществом Цель = Понимание	Предсказание последствий изменения правительством «переменных» Цель = Изменение
<i>Клиент</i>	
Неопределенный клиент: "общественный интерес"	Конкретный клиент
<i>Общий стиль</i>	
Строгая методология построения и тестирования теорий Мода = Объяснение	Применение общепринятой методологии к вопросам политики, прогнозирование последствий Мода = Оценка
<i>Метод</i>	
Использует научные методологии для описания феномена и/или определяет отношения между ними	Синтезирует информацию для выявления альтернативных видов политики и приоритетов, представленных в сравнимых, предсказуемых количественных и качественных терминах, как основы для политических решений
<i>Предмет анализа</i>	
Направлен на определенный предмет, а не на проблему (например, "транспортная система" против "перегруженности центральной дороги")	Направлен на проблему
<i>Сбор информации</i>	
Расширенная инвентарная фаза, обычно для сбора информации по различным аспектам изучаемого предмета (демография, экономическая характеристика, инфраструктура, экология и т.д.)	Инвентарная или поисковая фаза, ограниченная в масштабе и направленная на конкретную проблему, данные обычно взяты из исследовательского анализа
<i>Альтернативы</i>	
Поиск альтернативных решений, которые могут быть исчерпывающими, но значительные альтернативы удалены перед презентацией клиенту (общественности)	Ограниченный поиск альтернатив, которые обычно оцениваются и представляются клиенту
<i>Время</i>	
Достаточно долгий период времени	Зависит от периода пребывания в должности избранных чиновников; также характерна его неопределенность
<i>Бюджет</i>	
Неограниченные внешние источники финансирования	Использование всех имеющихся ресурсов (собственных и предоставляемых клиентом)
<i>Продукт</i>	
План, исследование	Концепция, проект закона, работа, отражающая определенную позицию.
<i>Недостатки</i>	
Часто несоответствие информации необходимой для принятия решений	Сложность трансформации результатов в действия правительства

Типология

- а) **Анализ, основанный на использовании ожидаемых величин** (*ex ante analysis*) (предполагаемый, опережающий) включает в себя сбор и трансформацию информации перед инициированием и осуществлением политических действий. Этот тип характеризует операционные стили экономистов, системных аналитиков и операционных исследователей. Такой анализ до осуществления определенной политики может быть разделен на *прогнозирующий* (проектирование будущих ситуаций в результате применения определенной альтернативы) и *предписывающий* (анализ, рекомендуемый действия, которые приведут к определенному результату).
- б) **Анализ, основанный на использовании существующих фактов** (*ex post analysis*), ограничивается сбором и трансформацией информации после осуществления политических действий. Этот анализ также использует исследовательский анализ в больших масштабах. Он разделяется на *ретроспективный* (описание и интерпретация политики, осуществленной в прошлом) и *оценочный* (анализ, относящийся к оценке программы).
- с) **Интегрированный политический анализ.** Аналитики соединяют ожидаемые и уже существующие стадии сбора информации и непрерывно собирают и трансформируют информацию на протяжении определенного времени. Аналитик может начать анализ на любой стадии аналитического цикла.

1. Определение проблемы и структурирование

Практики и академики считают определение и структурирование проблемы наиболее сложным, но существенным шагом в политическом анализе, т.к. выбор правильного определения проблемы имеет важное значение для осуществления той или иной политики. Согласно В. Данн, политические аналитики чаще всего ошибаются, потому что они решают неправильные проблемы, а не потому что они находят неправильное решение правильной проблеме.¹ Определение проблемы устанавливает аналитическую повестку. Проблемы должны быть проверены, определены и заново сформулированы на каждом этапе политического анализа.

Целью данного этапа является определение проблемы конкретными терминами и разработка утверждения, которое даст клиенту точное понимание технических и политических аспектов проблемы и позволит аналитику создать альтернативы к ней. Так как проблемы относятся к определенным ценностям, определение проблемы должно включать нормативные утверждения. Общие этапы процесса определения проблемы следующие: а) проверка начального утверждения проблемы б) сужение проблемы до определенного размера, в)

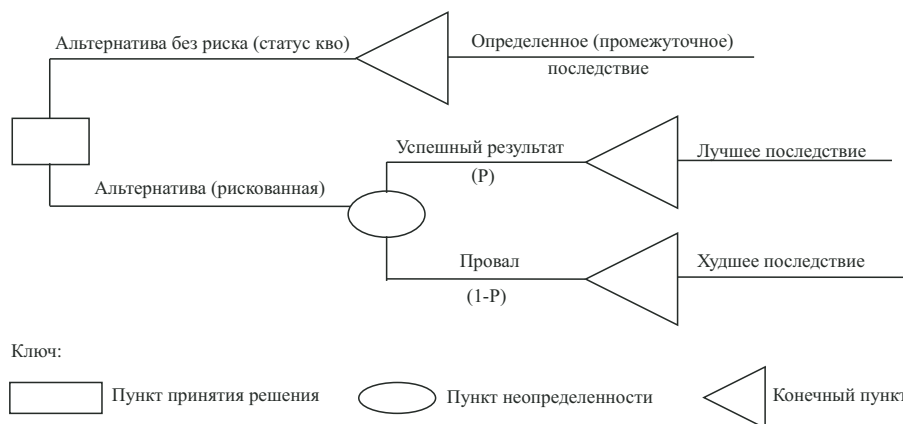
¹ Вильям Н. Данн, *Общественный политический анализ: Введение* (Englewood Cliffs, NJ:Prentice-Hall, Inc., 1994), с.182.

определение проблемы с точки зрения заинтересованных сторон, г) определение потенциальных победителей и потерявших, д) проведение первого приближительного анализа.² Хотя основные методы, использованные на данном этапе имеют ясно поставленные цели, такие как концентрация на определении размера и структуры проблемы, определение ключевых атрибутов, исчисляемые и неисчисляемые факторы и необходимые анализы, они все направлены на сокращение возможности возникновения фатальной ошибки, т.е. формулировки неправильной сущности или формального утверждения проблемы.

Способ быстрого решения проблемы (простая схема принятия решения)

Большинство проблем общественной политики являются сложными и взаимозависимыми. Анализ принятия решений – это общее название способов анализа проблем, содержащих риск/неопределенность/вероятности. Он представляет карту для выбора пути по запутанной и неопределенной территории. Он также предоставляет способ нахождения лучшего маршрута.

Схема принятия решения – это блок-схема, показывающая логическую структуру решения проблемы. Она содержит четыре элемента.



Источник: *Basic Methods of Policy Analysis* by Carl Patton, p.115

1. *Пункт принятия решения*, показывающий все возможные направления действий лицу, принимающему решение. В этом пункте должно приниматься решение.
2. *Пункт шанса/неопределенности*, показывающий вмешательство неопределенных событий и всех возможных последствий. В этом пункте неопределенность должна быть разрешена.

² Карл В. Паттон, Основные методы политического анализа и планирования (Englewood Cliffs, NJ:Prentice-Hall, Inc., 1986), с.107.

3. *Конечные пункты* (выплаты или результаты), суммирующие последствия каждой возможной комбинации выбора и шанса.
4. *Вероятности* по каждому возможному результату избранного шанса.

Этап 1: постройте схему принятия решения для более ясного представления природы проблемы.

Первый шаг – это построить диаграмму последовательности возникающих решений и шансов. Построение диаграммы, исходя из письменного описания проблемы, является наиболее сложной частью данного способа. Как только это сделано, процедура принятия решения довольно проста. Для построения схемы вам необходимо спрашивать себя на каждом пункте “Каким будет следующий шаг?”. Часто в пунктах принятия решения случается так, что нам необходима альтернатива “бездействия”, безоговорочное решение, которое может быть принято. Заметьте, важно, чтобы схема была построена таким образом, чтобы существовала единая линия от начального пункта до каждого конечного пункта. Схемы принятия решений должны быть построены так, чтобы показать все события, которые могут произойти в пункте шанса, и все опции, которые могут быть применены в пункте принятия решений. Эти события и опции должны быть определены так, чтобы они не совпадали (техническое определение такой ситуации – это “взаимоисключающий и совместно исчерпывающий”)

Сложные проблемы решаются путем применения концепции ветвления и логики для отображения зависимостей внутри моделей. Кроме того, графическое изображение помогает быстро понять основную проблему по одной диаграмме, чем сортируя через смутные непостоянные определения или разыскивая таблицы для скрытых равенств. Диаграмма принятия решений помогает нам более ясно рассмотреть природу проблемы, но до этого момента не помогла ее разрешить. Для этого нам необходимо рассмотреть два последующих этапа.

Этап 2: Определить объективные вероятности возможных событий

Оценка вероятности исчисляет разницу в информации, которая известна и которую необходимо узнать для оптимального решения. Вероятностные модели используются для защиты против неблагоприятной неопределенности. Дополнительные способы, такие как вычисление возврата инвестиций, скидки...

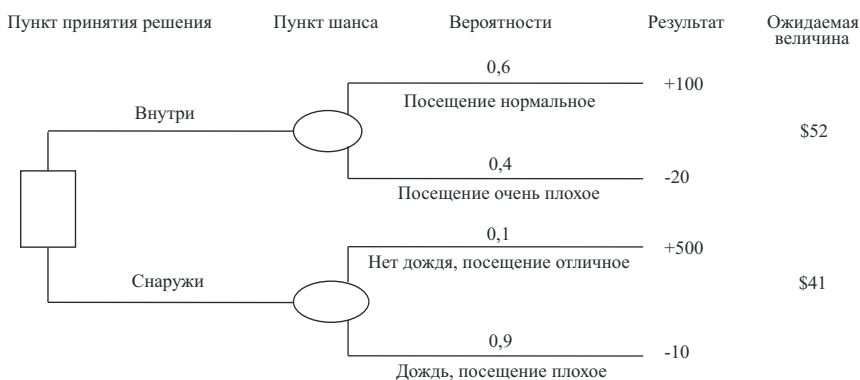
Этап 3: Вычислить количественные результаты в физических единицах (в монетарной или полезностной величинах).

Этот этап необходим для выявления обоснованного взгляда лица, принимающего решение, на проблему по степени важности. Вычислите показатели схемы, начиная с правой стороны в левую. Вычислите величины в пунктах неопределенных результатов, умножив величину результата на их вероятность (т.е. ожидаемые величины – ОВ). Существуют ситуации, когда ожидаемые монетарные величины являются неподходящим критерием для выбора, потому что

существует значительная разница в величине, полученной при альтернативных результатах. Эквиваленты монетарных величин называются полезностями.

На схеме значение определенного пункта может быть вычислено, если имеются значения пунктов, находящихся после этого пункта. Значение пункта выбора является наибольшим значением всех пунктов, следующих сразу же за данным пунктом. Значением пункта выбора является ожидаемая величина пунктов, следующих за ним, при использовании дуги вероятности. Переворачивая схему наоборот, от разветвлений к началу, вы можете вычислить значение всех пунктов, включая начало схемы. Выберите действие с наилучшей ОВ.

Ответственный работник должен разрешить вопрос восполнения фондов служащих, организовав ужин. Дождь льет девять дней из десяти, и он должен решить место проведения ужина, внутри или снаружи здания. Может быть использован близ лежащий павильон, но он неудобен, и прошлый опыт показал низкий уровень сборов при проведении ужина внутри здания. Это может привести к 60% вероятности заработка в 100 долларов от ужина, проведенного в павильоне и к 40% вероятности потери 20 долларов. С другой стороны, проведение ужина на воздухе принесло бы 500 долларов дохода, если бы не дождь, при котором ужин теряет около 10 долларов.



Этап 1: Во-первых, там, где работник может контролировать ситуацию и принимать решения, изобразим две исходящие линии (внутри и снаружи). Затем, там, где ответ зависит от шанса и у нас появляются две возможности (при проведении ужина внутри, результат либо успешный, либо отрицательный), необходимо нарисовать окружность.

Этап 2. Для разрешения этой проблемы мы знаем, что вероятности возможных результатов равны 60% для первого и 40% для второго шанса. Эти цифры записываются вдоль соответствующих разветвлений. И наконец, нам также сказано, что является доходом и потерей или

конечным результатом для каждой возможности, показанной на концах разветвлений.

Этап 3: Если бы работник мог выбрать результат, он бы выбрал проведение мероприятия на улице и без дождя. Но он не может просто выбрать такой результат, т.к. природа находится вне нашего контроля. Если он выбирает проведение мероприятия на улице, он должен принять все, что касается погоды. Это означает, что он должен найти значение данного пункта, как одного целого, что для него стоит оказаться в позиции выбора лотереи 90%-ной вероятности потери 10 долларов и 10%-ной вероятности выгоды 500 долларов. Таким образом, он определяет среднюю величину (ожидаемая величина = ОВ) для пункта шанса Б.

$$\text{ОВ (пункт шанса Б)} = 0.9 \times (-\$10) + 0.1 \times (\$500) = \$41$$

$$\text{ОВ (пункт шанса А)} = 0.6 \times (\$100) + 0.4 \times (-\$20) = \$52$$

Таким образом, если решающим фактором выступает выгода, наилучшая ОВ это пункт шанса А, и работник должен проводить мероприятие внутри здания.

Источник: *Учебник по политическому анализу*, Е.Стокей и Р.Зекхаузер, стр. 202-214.

Способ элементарной схемы принятия решения, представленный выше, может применяться к любой проблеме, к которой можно построить такую схему. Существуют различные варианты данного способа, и литература содержит множество аналитических и количественных инструментов, в частности для оценки будущих результатов и вероятностей.

Преимущества и недостатки

Явным преимуществом является дисциплина, навязываемая моделью. Данная схема помогает нам:

- думать о реальной природе решаемой проблемы;
- структурировать проблему, разбивать ее на управляемые части, и получить все ее элементы в письменном виде – думать более систематично;
- думать о роли вероятности и природе последовательного взаимодействия решения и вероятных событий;
- применять предположения и оценки к другим проблемам.

Недостатки

- предположения, на которых основывается построение схемы, могут оказаться неверными (игнорирование некоторых альтернатив, недооценка некоторых аспектов бюджета, неправильный расчет вероятностей).

Применимость

Существуют вариации к основной модели, расширяющие спектр ситуаций, к которым они могут быть применимы. Использование схемы полностью совместимо с другими способами. Особенно, необходимо применение методов оценки бюджета и формулирование вероятностей. Чем сложнее задача, тем полезнее оказывается анализ принятия решения.

Оценка ситуации

На любой стадии политического цикла в процесс вмешиваются различные группы интересов, и лица, противостоящие определенной политике, будут пытаться заблокировать ее принятие. Следовательно, мы должны думать о стратегическом сотрудничестве с необходимыми людьми уже на ранних стадиях.

Способ политического анализа

Учет политического фактора является характерным элементом политического анализа. Арнольд Мелтцнер³ представляет список, который способствует разъяснению политических факторов. Мы попытаемся собрать следующую информацию:

Заинтересованные лица: Какие лица или группы обычно обеспокоены такого рода проблемами, и кто может обоснованно оказаться вовлеченным в настоящую проблему?

1. Определите список заинтересованных и потенциальных участников.
2. Определите лица, которые, скорее всего, не будут вовлечены, но на которых может повлиять принятие одной из альтернатив.

Мотивации: Каковы мотивы, необходимость, желания, цели и задачи заинтересованных лиц? Что необходимо для удовлетворения заинтересованных лиц?

1. Повторно определите цели и задачи каждого заинтересованного лица.
2. Определите, что каждое заинтересованное лицо может сделать и сделает для достижения цели.
3. Определите их окончательные позиции, не подлежащие пересмотру.

Убеждения: Каковы убеждения каждого ключевого заинтересованного лица относительно данной проблемы? Каковы отношения и ценности различных участников к данной проблеме? Каковы их предпочитаемые средства и результаты?

³ Арнольд Дж.Мелтцнер, «Политическая осуществимость и Политический анализ», Обзор государственного управления 32, № 6 (ноябрь/декабрь 1972), стр. 859 – 67

Ресурсы: Что имеет каждое заинтересованное лицо, что может быть использовано для достижения желаемого? Ресурсы обычно выражены в денежной форме, но также могут быть в форме управленческих способностей или пунктуальности. Какие лица наиболее способны и вероятнее всего получают желаемое?

1. Власть, влияние или полномочия контролировать события, модифицировать процедуры и влиять на действия других заинтересованных лиц.

Эффективность: Некоторые лица и группы более способны использовать ресурсы, чем другие. Какие лица наиболее способны и вероятнее всего получают желаемое?

1. Проранжируйте лица по их способности мобилизовать и использовать свои ресурсы.

Места: Где будут приниматься решения? Кем? Когда? Места могут быть определены исходя из правовых намерений, административных процедур и прошлых конфликтов.

Применимость

Политический анализ должен быть представлен на каждой стадии политического анализа. Аналитик должен учитывать политическую осуществимость при выборе политической проблемы, при определении этой проблемы, альтернатив и при рекомендации предпочитаемой альтернативы.

Пример 1. Рабочий лист анализа политики: запрещение выборочного алкогольного тестирования на рабочем месте

Заинтересованные лица	Мотивации	Убеждения	Ресурсы
Группы интересов			
Профсоюз	Защита рабочих от насилия	Тестирование может проводиться несправедливо	Большое представительство, связи с Демократической партией
Коммерческая палата	Защита прав предприятий увольнять непродуктивных рабочих	Тестирование необходимо для выявления случаев употребления алкоголя на рабочем месте	Влиятельное представительство, связи с Республиканской партией
Союз гражданских свобод	Защита прав индивидуумов	Тестирование нарушает право на частную жизнь	Представитель по связям с прессой
Городская Лига	Защита работающих меньшинств	Непропорциональное тестирование нарушает права меньшинств	Выражает интересы меньшинств
Ежедневные газеты	Поддержка условий развития бизнеса	Запрет тестирования невозможен на городском уровне	Читатели
Неизбираемые представители власти			
Прокурор города	Поддержка мэра и защита города от правонарушений	Запрещение законно	Профессиональное мнение
Директор здравоохранения	Борьба со злоупотреблением алкоголем	Тестирование скорее желательно	Профессиональное мнение, доказательства эффективности тестов
Избираемые представители власти			
Член совета А	Поддержка трудящихся	Запрет желателен	Голосование
Член совета В	Поддержка бизнеса	Запрет нежелателен	Голосование
Член совета С	Поддержка трудящихся	Запрет скорее желателен	Голосование
Член совета D	Поддержка бизнеса	Запрет нежелателен	Голосование
Мэр	Поддержка хороших отношений с трудящимися и бизнесменами	Запрет скорее нежелателен	Право вето, внимание СМИ

Источник: Policy Analysis: Concepts and Practice by D. Weimer and A. Vining, p.386

2. Прогнозирование: Предсказание последствий

Основной вопрос каждой альтернативы – будет ли работать предложенная политика: будет ли она соответствовать желаемым целям? Второй вопрос – произойдет ли это эффективно и надлежащим образом. Таким образом, прогнозирование проекта или влияние применимой политики являются основными задачами аналитика.

Таблица: Обзор трех подходов к прогнозированию

Подход	Основа	Подходящие методы	Результат
Экстраполированный подход	Экстраполяция тенденции	Классический временной анализ Оценка прямых тенденций Экспоненциальное взвешивание Трансформация данных Методология катастрофы	Проекция
Теоретическое прогнозирование	Теория	Схематическое изображение теории Причинное моделирование Регрессионный анализ Точечная и интервальная оценка Корреляционный анализ Законы спроса и предложения	Прогнозы
Поверхностное прогнозирование (интуитивное)	Информированное суждение	Традиционный анализ Метод Дельфи (экспертных оценок) Анализ взаимодействий Оценка осуществимости Написание сценария	Предположения

Источник: основано на *Анализе общественной политики*, Данн, стр. 202-254 и *Основные методы политического анализа и планирования*, Паттон, 204-222.

Экстраполяция: основное предположение – это то, что произошло в прошлом, является примерным изображением того, что произойдет в будущем. Ключевая идея заключается в том, что образцы, существовавшие в прошлом, будут продолжаться в будущем, и эти образцы регулярны и измеряемы. Для большей пользы измерение направлений должно быть точным и должно использовать действующие операционные определения предмета под рукой. Обычно мы используем этот метод для феномена, описанного в числах.

Теоретическое прогнозирование: построение модели является основным данным метода, где модель уточняет связи между рассматриваемыми переменными и позволяет нам предсказать результаты политических действий. Некоторые из этих моделей очень хорошо разработаны, протестированы и стандартизированы. В целях политического анализа также интересны модели описывающие сложные примеры человеческого поведения (т.е. мотивации). Также, мы должны быть способны найти источники данных и информации и развить наши собственные простые модели проблемы, с которой мы столкнулись.

Поверхностное или интуитивное прогнозирование: основано на субъективных оценках. Сначала описывается будущая ситуация, затем использует “ретродуктивная” логика для поиска данных и предположений в соответствии с прогнозируемым положением. Это наиболее часто используемые способы в политическом анализе.

Различные подходы в прогнозировании являются взаимодополняемыми. Преимущества одного способа или подхода очень часто является ограничением другого. Следовательно, рекомендуется использование нескольких методов, сочетающие многочисленные формы логического обоснования (индуктивный, дедуктивный, ретродуктивный), многочисленные основы и многочисленные объекты (содержание и последствия определенной политики и поведение заинтересованных политических сторон)

Метод Дельфи (метод экспертных оценок)

Ранние применения данного метода Дельфи были мотивированы проблемой явной неэффективности комитетов, экспертных групп и других групповых процедур. Метод был создан для избежания нескольких источников искаженной связи в группах: преобладание одного или нескольких лиц в группе, давление для соответствия групповому мнению коллег, разница в характерах и межличностный конфликт.

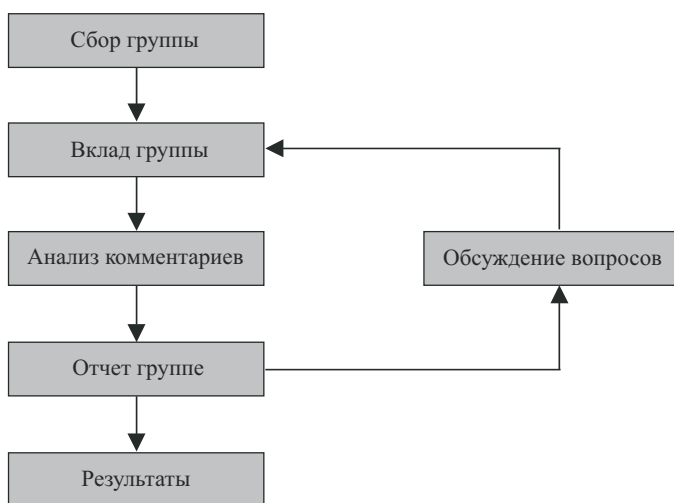
Метод Дельфи основан на следующих принципах:⁴

- *Выборочная анонимность.* участники политического метода Дельфи остаются анонимными только в течение начальных стадий прогнозирования. После заявления аргументов о политических альтернативах, участникам необходимо защищать свои взгляды публично.
- *Информируемая многократная защита.* Процесс выбора участников больше основан на критерии интереса и познаний, чем на сам опыт. Поэтому при формировании группы Дельфи исследователи пытаются выбрать представителя группы информируемых адвокатов по возможности при специфических обстоятельствах.
- *Поляризованный статистический ответ.* При подведении итогов отдельных суждений, используются меры, которые преднамеренно акцентируют несогласие и конфликт. Хотя традиционные меры также могут быть использованы (медиана, ранжирование, стандартное отклонение), политический Дельфи дополняет их различными мерами поляризации среди индивидуумов и групп.
- *Структурированный конфликт.* Начиная с предположения, что конфликт является нормальной характеристикой политических вопросов, делается попытка использовать несогласие и конфликты для творческого исследования альтернатив и их последствий. Кроме того, делаются попытки выявить и ясно определить предположения и аргументы противоположных позиций. Результат является полностью открытым, что значит как консенсус, так и продолжение конфликта в итоге.

⁴ Данн, 243.

- *Телеконференцсвязь*. Где возможно, используются компьютеры для структурирования непрерывного процесса анонимной взаимосвязи среди физически отдаленных лиц.

Политический Дельфи может осуществляться различными путями, в зависимости от контекста, способностей лица, руководящего проектом, оборудования (компьютеризации). Он включает в себя огромное количество технических вопросов, таких как отбор проб, разработка опросников, их обоснованность и надежность, анализ и интерпретация данных. Политический Дельфи лучше всего может быть представлен как серия взаимосвязанных шагов:



Шаг 1: Сбор группы

Группа по интересам обычно собирается или через переписку, или через личные обсуждения для оценки взаимных интересов. Одна из центральных проблем этого шага – это решение того, какая часть проблем должна порождаться участниками, а какая часть – аналитиком. В то время как индивидуумы в группе разделяют общие интересы (предмет Дельфи), они обычно представляют различные точки зрения, имеют различное относительное влияние, формальные полномочия.

Размер группы колеблется от 10 до 30 человек, хотя это зависит от природы проблемы. Чем разнороднее участники, тем больше должна быть группа, чтобы представлять все виды интересов. Хотя ответы являются анонимными, каждый участник должен чувствовать, что другие члены группы смогут внести ценный вклад в разрешение рассматриваемой проблемы. Это начальный фактор в мотивации участия. Информирование участников о непосредственных участниках группы Дельфи является обычной процедурой.

Шаг 2: Вклад группы

Политический Дельфи осуществляется серией раундов, поэтому аналитик должен решить, какие специфические пункты вопросника будут использованы для первого и последующих раундов. Вопросник последующего раунда может быть составлен только тогда, когда проанализированы результаты предыдущего раунда.

Вопросники должны быть составлены таким образом, чтобы они не допускали нейтральных ответов. Целью структуры Дельфи таким образом является не получение консенсуса, а выявление сильных аргументов “за” и “против” различных решений политического вопроса. Именно форма политического анализа обеспечивает лицу, принимающему решение, сильные аргументы по каждому аспекту проблемы. Обычно используются респонденты с сильными противоположными взглядами.

Каждому члену группы необходимо представить комментарии относительно определенного набора вопросов. Респондентам должно быть ясно, что они не должны отвечать на каждый вопрос, а они могут выбрать “нет суждений”. Иногда требуется уверенность респондента в их суждениях, особенно, когда это количественные суждения. Это позволяет респондентам оценить их собственный уровень знаний по предоставляемым суждениям. Факт того, что вклады могут быть анонимными, также означает, что он или она не должны чувствовать неудобства, если он или она не уверены о вкладе в специфический аспект проблемы.

Индивидуальные респонденты должны сначала спроектировать временной график на ближайшие пять лет. Затем они должны перечислить все свои предположения и имеющиеся неопределенности. Предположениями являются события, которые, как они думают, могут произойти в течение данного времени и которые повлияют на разрешение данной тенденции. Неопределенностями является то, что они не думают, что произойдет, но если бы произошло, они бы вызвали изменения в оценках направления тенденции. Дополнительный набор вопросов может касаться опций или возможных направлений действий, которые могут способствовать достижению целей, вопросов, требующих респондента классифицировать проблемы по мере их важности и т. д.

Хороший Дельфи обзор пытается рассмотреть проблему с различных сторон. Иногда это относится к включению вопросов в обзор Дельфи, которые подходят к проблеме “снизу” и “сверху”. Это позволяет различным лицам в группе концентрироваться на более удобном методе разрешения проблемы.

Шаг 3: Анализ комментариев

Все руководства по составлению хорошего обзора и все методы анализа, которые были разработаны для анализа данных обзора, потенциально применимы к Дельфи. В процессе Дельфи, однако, мы заинтересованы в информиро-

вании респондентов о том, что они действительно говорят и как это сравнимо с группой в целом. Мы также заинтересованы в изменениях взглядов и других показателей, которые мы измеряем, если они способствуют достижению наилучшего взгляда группы на данную ситуацию. Мы также заинтересованы в обнаружении и выявлении скрытых факторов или взаимосвязей, о которых группа полностью не осведомлена.

Вместе с материалом, представленным параллельно ясно, что необходимость структурировать и организовать его так, чтобы это имело смысл для группы, является начальным требованием. Аналитик пытается определить начальные позиции по проблемам. Так как возможны противоположные оценки среди различных заинтересованных лиц, например, неопределенности некоторых людей могут являться предположениями других и наоборот, важно использовать сводные показатели, которые не только выражают определенную тенденцию в наборе ответов, но также описывают масштабы дисперсии и поляризации.

В последующих раундах с соответствующим использованием методов шкалирования становится возможным определить, что человек подразумевает то же самое, когда они используют такие слова, как желательный, очень желательный, похоже что, непохоже что, согласен, очень согласен и т.д. становится возможным определить, какие альтернативы являются действительно похожими и какие явно разными. Методы шкалирования, в своей сущности, служат устранению неясности в процессе суждений и оценки группы.

Шаг 4: Отчет группе

Руководитель проекта анализирует индивидуальные комментарии и составляет отчет, документирующий ответ группы. Члены группы затем сравнивают свои ответы со нормативными групповыми ответами, что является основой для дискуссий. Дискуссия опять же через дистанционные или личные беседы используется для разделения, продвижения или оспаривания различных взглядов.

Шаг 5: обсуждение проблем, последующие раунды политического Дельфи.

Необходимость тщательного определения общей структуры связи и ее систематизирование как для получения группового взгляда, так и для синхронизации группового процесса, является наиболее трудной частью хорошей модели Дельфи. Это усилие должно быть сделано проектной группой для обработки результатов каждого раунда и составления надлежащего краткого изложения. В процессе Дельфи, основанном на компьютере, это осуществляется непрерывным процессом обратной связи, который может включать или не включать вмешательство человека в такую обработку.

Как только это сделано, участники на основании результатов предыдущих дискуссий анонимно комментируют эти проблемы еще раз. Создается новый

групповой отчет и процесс повторяется. Как только список завершен и оценен, участники должны переоценить их раннюю тенденцию оценки.

Результаты собираются в список “возможных” предположений и каждый человек должен проголосовать по каждому возможному предположению относительно действительности. Для завершения такой оценки действительности, группе может быть предложена интервальная шкала, которая, например, ранжируется с “определенно верно” до “определенно неверно”. Окончательный список предположений автоматически повторно упорядочивается по действительным групповым суждениям. Согласованные группой предположения, действительные или недействительные, откладываются в сторону, и последующая дискуссия концентрируется на предположениях, по которым проголосовано “может быть”. Анализ голосования должен показать которые “может быть” голоса возникли в результате реальной неопределенности со стороны респондентов, и которые возникли в результате больших различий в убеждениях между подгруппами респондентов.

На окончательной стадии, участники должны быть собраны вместе для обсуждения причин, предположений и аргументов по различным позициям “лицом к лицу”. Так как такая встреча произойдет после того, как все заинтересованные лица имели возможность выразить свои позиции, атмосфера будет неформально доверительной.

Шаг 6: Результаты

Нет гарантии, что участники достигнут консенсуса, но самым важным продуктом будут творческие идеи по проблемам и их последствиям. Некоторые могут отметить, что статистический регрессионный анализ может произвести похожее направление движения. Однако, применение такого математического метода не произведет качественной модели, представляющей коллективное суждение всех вовлеченных экспертов. Именно эта модель важна для понимания проекции, она показывает, какие действия могут быть предприняты для оказания влияния на изменения тренда, она важна для понимания вариации проекции тренда. Отчет окончательных результатов, следовательно, будет включать обзор различных проблем и имеющихся вариантов, учитывая, что все конфликтующие позиции и основные аргументы представлены полностью.

Преимущества

- Усложненный метод ведения интервью и краткого изложения результатов, которые представляют не только количественные, но и качественные данные.
- Возможность вклада лиц с различными взглядами и/или различными познавательными способностями в те части сложной проблемы, по которым они имеют как соответствующие знания, так и способности разрешения проблемы.

- Применение к большой группе, которая при других условиях не могла бы встретиться по причинам места или времени
- Интуитивный прогноз является более точным, детальным и легитимным
- Обеспечение проверки относительно логической последовательности интуитивных прогнозов
- Возможность использования преимущества компьютеров (электронная почта, проведения электронных конференций и т.д.)

Недостатки:

- занимает слишком много времени и слишком много ресурсов для использования в качестве основной модели.
- Недостаток механизма для обнаружения взаимоисключающих или конфликтующих результатов (например, полная занятость И низкий уровень инфляции невозможно получить одновременно по Дельфи прогнозу). Эта проблема разрешается анализом перекрестных связей.

Применение

Политические аналитики перенимают важные принципы для использования из этого метода, когда время и ресурсы ограничены. Наиболее важной целью создания таких исследовательских интуитивных методов, узаконивания выводов в политическом контексте должна быть ускоренная или укороченная модель с применением быстрого подхода. Несколько принципов процесса Дельфи, которые могут быть применены для использования в быстром интуитивном прогнозе включают: выбор знающих участников, независимость и анонимность участников на первой стадии, повторное интервью и пересмотр начальных прогнозов с индивидуальными участниками после выявления подготовительных результатов и разработка согласованного прогноза.

Ускоренный метод Дельфи

Наиболее быстрый подход – это собрать вместе вовлеченных экспертов и обсудить причины их разногласий. Это известно как ускоренный метод Дельфи. У них есть возможность отработать все проблемы, перенять опыт и продолжать голосовать. В итоге консенсус будет достигнут. Этот подход является самым быстрым, потому что связь между членами проекта очень быстра и эффективна. Проблема возникает тогда, когда один или более членов проекта преобладают над другими. Такое преобладание может относиться к осязаемым техническим полномочиям (например, старший программист с большим техническим опытом преобладает над менее опытными специалистами); к должностным полномочиям (например, глава департамента преобладает над аналитиками) или к индивидуальным личностям (например, доминирующий человек преобладает над более слабыми личностями). Если один из таких факторов является по-

тенциальной проблемой, тогда традиционный метод Дельфи является вашим лучшим выбором.

Оценка осуществимости

Этот метод, или его варианты, является интегральной частью процесса политического анализа. Проверка осуществимости не должна сводиться к одному шагу аналитического процесса. Лучше, когда понятие осуществимости является частью определения проблемы, разработки альтернатив и оценки.

Оценка осуществимости хорошо подходит к проблемам, требующим оценок возможных последствий попыток легитимировать политические альтернативы при условиях политического конфликта и неравного распределения сил и других ресурсов. Он может быть использован для прогнозирования поведения участников на любой стадии процесса политического анализа, включая принятие и осуществление определенной политики. Метод оценки осуществимости концентрируется на нескольких аспектах политического и организационного поведения при условиях политического конфликта.

Шаг 1: определить представительные заинтересованные стороны

Заинтересованные стороны должны представлять различные организации и организационные уровни с различной клиентурой, уровнем ресурсов и ролями в процессе осуществления политики.

Шаг 2: закодируйте и обозначьте аспекты политического и организационного поведения.

Позиция по проблеме. Здесь вы должны оценить вероятность, что различные заинтересованные стороны поддержат, опровергнут или будут равнодушны к политически альтернативам. Позиции закодированы как поддержка (+1), против (-1), равнодушен (0). Затем осуществляется оценка предмета по вероятности принятия закодированной позиции заинтересованными сторонами. Эта оценка (которая ранжируется от 0 до 1) показывает важность проблемы для каждой заинтересованной стороны.

Имеющиеся ресурсы. Здесь вы должны представить объективную оценку ресурсов, имеющихся у каждого заинтересованного лица при занятии соответствующей позиции. Имеющиеся ресурсы включают престиж, легитимность, бюджет, штат и доступ к информации. Так как заинтересованные стороны имеют позиции и по другим вопросам, где может быть необходима часть их ресурсов, имеющиеся ресурсы должны быть указаны как доля от общего количества ресурсов заинтересованной стороны. Шкала наличия ресурсов, выраженная в долях, ранжируется от 0 до 1. (может быть высокая вероятность поддержки определенной политики, но маленькая возможность повлиять на принятие этой

политики в результате того, что имеющиеся ресурсы предназначены для решения других проблем).

Категория относительных ресурсов. Здесь вы должны определить относительную категорию заинтересованного лица в отношении ресурсов по шкале от 0 до 1 (власть или влияние заинтересованного лица). (лицо, у которого высокая доля имеющихся ресурсов для поддержки политики, может быть не в состоянии значительно повлиять на принятие этой политики из-за малого количества ресурсов в наличии).

Шаг 3: расчет индекса осуществимости

Индекс общей осуществимости ранжируется от -1.0. до +1.0, что значит что осуществимость различных политических альтернатив прямо сравним. Отрицательный знак индексов показывает, что существует больше оппозиции, чем поддержки определенной политики, положительный показывает обратное. Выверенная общая осуществимость зависит от знака (положительный или отрицательный) и от количества принятых положительных (или отрицательных) позиций.

Преимущества

- один из способов ответа, когда нет теории или данных в наличии для осуществления прогнозов по поведению заинтересованных лиц.
- Систематическая оценка чувствительности по позициям проблемы и имеющихся ресурсов для изменения политических альтернатив
- Источник творческого подхода и контринтуитивных решений.

Ограничения

- нет систематического метода выявления предположений и аргументов, которые выражены субъективными суждениями (хорошо использовать метод анализа предположений)
- игнорирование образований коалиций со временем и взаимосвязь проблемных позиций. (хорошо использовать анализ перекрестных связей).

3. Оценка и мониторинг: оценка результатов

Изначально политические аналитики заинтересованы в анализе политики, программ и проектов до того , как они осуществлены – оценка ожидаемых величин. Процессы и методы оценки на основании существующих фактов (или оценка после осуществления и мониторинга программ) становятся более стандартизированными. Однако, критерии для обоих типов оценки являются теми же, более того, они те же и для политических рекомендаций. Единственная разница, что эти критерии применяются в одном случае ретроспективно (на основании существующих фактов) к политическим результатам, в другом случае, они применяются по отношению к будущему. Основные функции

Политический аналитик в муниципалитете завершил исследование, которое показывает что местные налоги на собственность должны быть подняты до средней величины 1%, чтобы покрыть расходы следующего года. Соответственно расходы по муниципальным услугам должны быть сокращены до сравнительной величины, что приведет к увольнению 1500 работников. Мэр очень колеблется относительно сокращения услуг. В то же время метские группы налогоплательщиков сильно выступают против большего увеличения налога. Аналитик должен представить оценку осуществимости.

А) Альтернатива 1 (увеличение налога)

Заинтересованное лицо	Закодированная позиция	Вероятность	Категория ресурсов	Балл осуществимости
Мэр	+1	0,2	0,4	0,016
Совет	-1	0,6	0,8	-0,336
Ассоциация налогоплательщиков	-1	0,9	1,0	-0,720
Профсоюз	+1	0,9	0,6	0,324
СМИ	+1	0,1	0,2	0,010

$$\sum F = -0.706$$

$$\text{Индекс общей осуществимости (TF)} = \sum F/n = -0.706/5 = -0.14$$

$$\text{Выверенная общая осуществимость (TF}_{\text{adj}}) = \text{TF} \times (5/2) = -0.14 \times (2.5) = -0.35$$

Б) Альтернатива 2 (сокращение бюджета)

Заинтересованное лицо	Закодированная позиция	Вероятность	Доля имеющихся ресурсов	Категория ресурсов	Балл осуществимости
Мэр	+1	0,2	0,2	0,4	0,192
Совет	-1	0,6	0,5	0,8	0,160
Ассоциация налогоплательщиков	-1	0,9	0,7	1,0	0,630
Профсоюз	+1	0,9	0,8	0,6	-0,432
СМИ	+1	0,1	0,5	0,2	-0,010

$$\sum F = 0.54$$

$$\text{Индекс общей осуществимости (TF)} = \sum F/n = 0.54/5 = 0.11$$

$$\text{Выверенная общая осуществимость (TF}_{\text{adj}}) = \text{TF} \times (5/3) = 0.11 \times (1.66) = 0.183$$

Таблица показывает, что увеличение налога является неосуществимым. Отрицательный знак индексов (простой и выверенный) внизу таблицы показывает, что существует больше оппозиции, чем поддержки за увеличение налога. И наоборот, индекс общей осуществимости (выверенный) для сокращения бюджета является позитивным и в слабой классификации.

Источник: из *Анализа общественной политики*, Данн, стр. 255-7

оценки и мониторинга политического анализа – это обеспечение надежной и действительной информации о политическом действии (будущая или прошлая ориентация), выяснение и критика ценностей при выборе целей и задач, обеспечение информации по структурированию проблемы и практическому заключению.

Таблица: критерии оценки

Тип критерия	Вопрос	Иллюстративный критерий
<i>Техническая осуществимость</i>		
Эффективность	Будет ли / достигнут ли ценный результат? Имеет ли предложенная политика намеренный (действенный) эффект? Насколько предложенные действия выполнят (позволят достичь) цели?	Единицы услуг
Адекватность	Насколько достижение ценного результата разрешит проблему?	Фиксированные затраты Фиксированная эффективность
<i>Экономическая и финансовая возможность</i>		
Эффективность	Сколько усилий было необходимо для достижения ценного результата? Как может быть достигнута цель с минимальными расходами?	Стоимость единицы Анализ затрат и результатов Эффективность затрат Скидки Теневое ценообразование
Прибыльность	Компенсируют ли будущие доходы мои настоящие расходы в предложенном проекте?	Анализ затрат и результатов Анализ фискального влияния
<i>Политическая жизнеспособность</i>		
Справедливость	Справедливо ли распределены затраты и результаты между различными группами (класс по доходам, возраст, раса и этническая принадлежность, пол, семейное положение, место проживания)?	Критерий Парето Критерий Калдор-Хика Критерий Ролса
Оперативность	Отвечают ли результаты политики нуждам, предпочтениям или ценностям определенной группы?	Согласованность с опросами граждан
Соответствие	Являются ли желаемые результаты (цели) действительно стоящими или ценными?	Справедливость и эффективность общественных программ
<i>Административная простота</i>		
Институциональные обязательства	Является ли существующая административная система способной представить политику или программу? Какие основные организационные ограничения?	Способность Организационная поддержка Реализация полномочий

Источник: основано на *Анализе общественной политики*, Данн, стр. 405 и *Основные методы политического анализа и планирования*, Паттон, стр. 156-167.

Анализ затрат и результатов (АЗР)

АЗР является методом, использующим метрическую монетарную меру совокупного изменения в индивидуальном благополучии в результате принятия определенного политического решения. Предполагается, что индивидуальное благополучие зависит от удовлетворения индивидуальных предпочтений и монетарных измерений того, сколько индивидуумы желают платить / желают отказать себе в других потребительских возможностях.

Это изначальный вид метода, ориентированного на расходы, где результат сравнивается с вложениями и выражается в монетарных величинах. Он выявляет компромисс между несоизмеримыми эффектами. Основная причина применения АЗР – это экономическая эффективность, т.е. удостоверение наиболее эффективного использования ресурсов. Таким образом, целью является определить нужно ли осуществлять определенное действие, если да, то в каких масштабах.

В принципе при оценке АЗР важными являются три элемента:

1. *Предсказание*: для каждой альтернативы должны быть определены все влияющие на все общество факторы, благоприятные и неблагоприятные, настоящие и будущие,
2. *Оценка*: обычно в долларах, должна быть для каждого фактора. Благоприятные факторы будут рассматриваться как доходы, неблагоприятные как затраты.
3. Должен быть вычислен чистый доход (общий доход минус общие затраты).

Шаг 1: Предсказание

При использовании АЗР важным является пересмотр всех доходов и затрат в результате определенной политики. Один из лучших методов защиты против ошибок – это классификация доходов и расходов:

- Внутренние против внешних к определенной целевой группе: разница зависит от того, как аналитик отобразит границы вокруг целевой группы.”

Строительство квартир в центральном районе города имеет определенные затраты и преимущества в пределах города, но также имеет внешние затраты вне города, где должны быть обеспечены дополнительные услуги полиции в районах, где расположены криминальные группы, потому что они не могут больше позволить себе жить в центральном районе города.

- Прямо исчисляемые (осязаемые) против косвенно исчисляемых (неосязаемые). Вопрос здесь состоит в том, являются ли затраты или преимущества осязаемыми или неосязаемыми. Осязаемыми являются затраты и преимущества, которые прямо исчисляемые в смысле известных рыночных цен на товары и услуги. Неосязаемыми являются косвенно исчисляемые вследствие необходимости вычисления таких рыночных цен.

Аналитик может попытаться вычислить цену чистого воздуха путем вычисления «теневых цен» через субъективную оценку долларовой стоимости затрат и преимуществ.

- Первичные (прямые) против вторичных (косвенных). Здесь вопрос состоит в том, являются ли затраты или преимущества прямым или косвенным результатом программы. Первичные затраты и преимущества относятся к наиболее высоко оцениваемым программным целям, в то время как вторичные относятся к менее оцениваемым.

Программа городского обновления в качестве наиболее важной цели может иметь обеспечение низко стоимостного жилья для бедных, где первичные затраты и преимущества будут включать расходы по строительству и прибыль от аренды. Вторичные затраты и доходы будут включать менее важные цели, такие как разрушение чувства сообщества, сокращение расходов на полицейские услуги из-за лучшего освещения улиц.

- Чистая эффективность против перераспределенной (денежная). Здесь вопрос состоит в том, создают ли комбинированные расходы и доходы увеличение совокупного дохода или они переходят в прибыль или другие ресурсы между различными группами. Чистой эффективностью является «реальное» увеличение чистой прибыли (общие доходы минус общие расходы), в то время как перераспределенные доходы это те, которые приводят к «денежному» переходу дохода в форме прибыли одной группы за счет другой без увеличения чистого эффективного дохода.

Проект городского обновления может создать 1 млн. долларов чистого эффективного дохода. Если городское обновление приведет к увеличению продаж маленьких продуктовых магазинов в близ лежащих районах, но к сокращению продаж в отдаленных от новых квартир магазинах, то доходы и расходы являются перераспределенными. Они компенсируют друг друга без изменения чистого эффективного дохода.

Ответ на эти вопросы может привести к различным комбинациям доходов и расходов. Во многих случаях они представляют ситуацию, требующую компромисса, что значит сознательных усилий в определении насколько одна цель может быть достигнута за счет другой цели.

Шаг 2: Оценка

Учитывая эти предсказания благоприятных и неблагоприятных воздействий, следующим шагом должно быть определение их значимости. Это наиболее трудная часть АЗР. Рыночные цены являются обычно соответствующими показателями значения. Затем, должен рассматриваться вопрос как оценить воздействие, которые происходят по истечению определенного периода времени (обычно применяется метод скидки). Однако, существуют ситуации, когда рыночные цены являются недостаточными показателями ценности, тогда для оценки доходов и расходов применимы другие методы (вычисление таких показателей, как «желание платить», возможная стоимость). Рыночные цены могут быть искажены по ряду причин, таких как нечестная конкуренция, монополистическая или олигополистическая практика, программы по поддержке государственной цены, общественные товары (например, чистый воздух или чувство сообщества). Теневое ценообразование это процедура для осуществления субъективного суждения о монетарной цене доходов и расходов, когда рыночные цены являются ненадежными или не имеются в наличии. Эти процедуры включают:

- Желание платить – это максимальная сумма, которую бы заплатило индивидуальное лицо, если бы его вклад решал принятие или непринятие данного проекта. Таким образом, это не сумма, которую бы его практически вынудили платить. Не сумма которую он оплачивает. Вычисления показателя желания платить часто применяются для определения необходимости общественного обеспечения определенного товара. Обычно используются тщательно разработанные вопросники для оценки общественного спроса. В этом случае учитываются интересы индивидуальных лиц.
- Возможные стоимости. В некоторых ситуациях рыночные цены ресурсов, относящихся к проекту, могут неточно отображать реальные стоимости. Реальной стоимостью является не то, сколько было оплачено или что есть настоящая стоимость определенного ресурса, реальной стоимостью является цена при использовании с наилучшей альтернативой. Это больше процесс принятия решения, чем бухгалтерская концепция.”

Город планирует использование земли, которая была куплена 25 лет назад за 20000 долларов для мусоросжигательной печи. Единственной альтернативой для ее использования является передача средней школе. Чистый доход после определенного периода времени оценивается в 200000 долларов. Тогда реальная стоимость городу при использовании для мусоросжигательной печи является 200000 долларов, даже если она принесет намного меньше, если будет продана на открытом рынке.

- Стоимость компенсации. Стоимость нематериальных активов (нежелательные внешние затраты, такие как экологический ущерб и наоборот) вычисляется стоимостью действий, необходимых для их исправления. Например,

преимущества принудительной программы против загрязнения могут быть оценены на основе медицинских затрат, которых можно избежать из-за меньших случаев рака легких и других хронических болезней.

Шаг 3: Критерий чистого дохода и соотношения доход/затраты

Правило чистого дохода применяется для альтернатив, которые похожи по масштабам. В случае разнице в размерах может быть применено соотношение доход/затраты или эффективность-затраты.

Обычно рекомендуется проект, у которого соотношение доход/затраты (общие доходы разделить на общие затраты) больше 1, отклоняется такой проект, у которого это соотношение меньше 1. Или проект принимается из-за большего соотношения доход/затраты среди конкурирующих проектов.

Однако, когда выбор должен быть сделан между взаимоисключающими проектами или при ограниченных ресурсах, два критерия могут привести к противоречивым результатам.

Для того, чтобы понять, как соотношение доход/затраты может привести нас к противоречивым результатам, предположим, что местный политик рассматривает альтернативы использования определенного участка земли. В данном случае бюджетные ограничения не рассматриваются. Анализ доходов и затрат приводит нас к показателям в таблице. В этом случае проект 1 имеет более высокое соотношение доходов/затрат и проект 2 имеет больше чистого дохода. Так как финансирование не является проблемой, должен быть выбран проект 2.

Проект	Доходы	Затраты	Чистые доходы	Соотношение доход/затраты
1	\$ 10000	\$ 1000	\$ 9000	10
2	\$ 100000	\$ 25000	\$ 75000	4

Источник: Учебник политического анализа, Е. Стокей и Р.Зекхаузер, стр. 146

Преимущества и недостатки

Преимущества анализа доходов/затрат является следующее:

- прозрачность и возможность учета в итоге
- общая единица стоимости для затрат и доходов
- сравнимость: политические преимущества легко связываются с доходом общества в целом или возможность сравнения программ в совершенно разных сферах

Методы являются потенциально опасными, так как они выражают точность и объективность. Однако этот метод:

- особенно уязвим к неправильному применению из-за халатности, наивности и обмана.
- Органичен в своей способности учитывать критерии справедливости и оперативности из-за фокусирования на экономической эффективности.

Применимость

- на основании ожидаемы величин для рекомендации политических действий
- на основании имеющихся величин для оценки осуществления политики

Анализ чувствительности

Для того, чтобы сформулировать проблему, мы должны были установить определенное предположение: мы должны были знать в какое значение преобразованы данные, мы принимали решения на основании этих данных. Часто это предположение является неясным: данные могут быть неизвестными, установленными наугад, или быть неточными. Как мы можем определить влияние на оптимальные решения при изменении значений? Ясно, что некоторые числа в данных более важные, чем другие. Можем ли мы найти “важные” данные? Можем ли мы определить влияние неправильной оценки? Существует огромное количество чувствительной информации, или информации о том, что случится при изменении значений данных. Анализ чувствительности (АЧ) направлен на определение того, как модель зависит от информации, вложенной в нее, от ее структуры и предположений, заложенных в ее основу. Анализ чувствительности особенно хорошо подходит для проверки влияния изменения некоторых важных основных предположений путем расчета чувствительности оценок. Окончательный вопрос в том, насколько чувствительно последнее решение от оценок, которые были использованы.

Шаги

Установить обоснованный ряд значений для каждой переменной, относящейся к определенной политической проблеме. Разработать эти значения, установить решающие критерии лица, принимающего решение, а также важные неопределенности и риски. Проверить оба конца ряда значений для каждой переменной, которая вы считаете может быть критически чувствительна. Критически чувствительными являются те, которые при изменении меняют природу рекомендаций.

1. Составьте список всех переменных, относящихся к политической проблеме
2. Установите ряд похожих значений для каждой.
3. Сохраняя все другие постоянными, проверьте ряд значений для одной переменной, чтобы понять влияют ли они на решающий критерий. Так устанавливаются чувствительные переменные.

4. Проверьте чувствительные переменные, используя, где уместно, концепции определения прибыльности дела, ситуационный подход

Настоящие подходы для работы с неопределенностями включают:

Анализ сценария: при этом подходе необходимо предположить сценарии (например, определенные комбинации возможных значений неопределенного параметра) и разрешать проблемы для каждого. Разрешая проблемы повторно для различных сценариев и изучая полученные решения, менеджер наблюдает чувствительности и эвристически решает примерно, что является субъективным.

Анализ наихудшего случая (ситуационный анализ): этот метод пытается рассчитывать на границы безопасности данной проблемы, включенные на этапе планирования.

Анализ по определению прибыльности дела: этот метод пытается найти значение, которое позволяет проекту стать просто осуществимым. Мы можем использовать этот анализ для решения, является ли отдельный проект осуществимым, или для сравнения нескольких проектов, устанавливая значение переменной на уровне, когда мы безразличны между альтернативными предложениями.

Затем обсуждение может концентрироваться на этой конкретной переменной и на общественном мнении о ней.

Подход Монте-Карло: стохастические модели предполагают, что неопределенность известна своим статистическим распределением. Если имеется достаточное количество образцов, и проект выглядит осуществимым в большинстве этих образцов, тогда проект является осуществимым. Этот метод может быть только произведен при помощи компьютерного оборудования.

Анализ фортиори: Делаются всевозможные попытки доказать, что предпочитаемая альтернатива является наименее привлекательной.

Сценарий анализа чувствительности

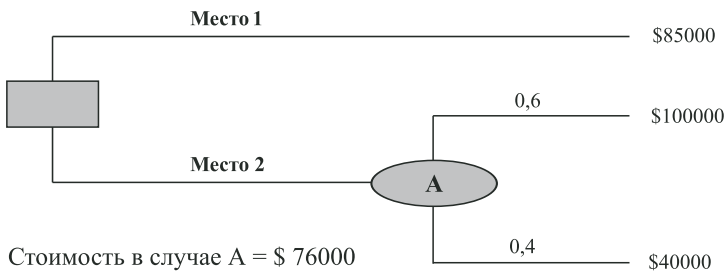
При сравнении двух программ по подготовке персонала аналитик может проверить чувствительность транспортных расходов на возможные изменения в цене на бензин. Здесь аналитик может представить предположения, что цена бензина увеличится на 10%, 20% и 30% за время действия программы. Так как программа 1 находится в полусельском районе, участники должны проехать путь длиннее до места осуществления программы, чем участники программы 2, которая расположена в городе.

Программа	Увеличение цены		
	10%	20%	30%
1. Полусельский район			
общая стоимость	\$4400	\$4800	\$5200
участники	\$5000	\$5000	\$5000
стоимость на 1 участника	\$0.88	\$0.96	\$1.04
2. Городской район			
общая стоимость	\$4500	\$4500	\$5100
участники	\$5000	\$5000	\$5000
стоимость на 1 участника	\$0.90	\$0.96	\$1.02

Источник: Из *Анализа общественной политики*, Данн, стр. 322

Анализ чувствительности самого неблагоприятного варианта

Сотрудник должен сделать выбор между двумя местами для строительства. Подготовка места 1 для строительства будет стоить \$85000. Для места 2 стоимость варьируется: сотрудник считает, что есть 60% шанса, что стоимость составит \$100000, но если ему повезет, то стоимость составит только \$40000.



Место 2 является более предпочитаемым выбором. Но, на самом деле, вероятности 0.6 и 0.4 основаны на ограниченной информации. Насколько чувствительно его решение к этим вероятностям? Другими словами, насколько они должны измениться, чтобы изменить его решение? Он может узнать это путем расчета вероятностей, по которым место 1 является более предпочитаемым, чем место 2. С увеличением вероятности стоимости в \$100000, место 2 становится все менее и менее привлекательным, до определенной вероятности p , при которой сотрудник нейтрален к обоим местам. Следовательно, он предпочтет место 1.

$$P(100000) + (1-p)(40000) = 85000$$

$$P = 0,75$$

Другими словами, в тех случаях, когда вероятность стоимости Места 2 в \$100000 превысит 75%, будет предпочтаться место 1.

Источник: из *Учебника политического анализа*, Е. Стокей и Р. Зекхаузер, стр. 234.

Применение

Практически любая проблема, альтернатива, ценность, переменная или предположение может быть подвержено анализу чувствительности. В настоящее время имеются компьютерные симуляции, где мы закрепляем возможно ожидаемые величины и классификации для всех переменных и затем, используя программные статистические методы, позволяем компьютеру закрепить величины всем переменным в определенном количестве различных экспериментальных образцов.

4. Рекомендация: выбор среди альтернатив

После получения количественных и качественных данных результаты должны быть представлены в логическом и последовательном виде, необходимо сравнить альтернативы между собой в свете относительной важности для решающего критерия. Каждая альтернатива должна быть проверена, насколько полностью она соответствует целям, является ли она справедливой, имеет ли она непреднамеренные последствия. Для выбора среди альтернатив клиентами, необходимо представить результаты как в графическом, так и в повествовательном виде. Обычно используются матрицы и таблицы для возможности сравнения. Иногда результаты представлены в виде сценариев. Аналитик не должен представлять всю техническую работу.

Показ результатов – краткое сравнение

Всегда полезно кратко изложить проектируемые результаты и последствия каждой альтернативы визуально, предоставив как количественное, так и качественное описание. Альтернатива бездействия, поддержание статуса кво должны всегда считаться альтернативами, особенно как основа для проведенного анализа.

Пример 1. Краткое изложение вариантов лечения от сильнодействующих наркотиков

Критерий оценки	Альтернатива 1 (уровень настоящей программы)	Альтернатива 2 дополнительные услуги (высокая стоимость)	Альтернатива 3 дополнительные услуги (низкая стоимость)
Стоимость	\$7.6 млн.	+\$10.3 млн.	+\$5.8 млн.
Обслуживание индивидуальных клиентов	7500-9000	+9300	+6200
Реабилитация клиентов	Неизвестно	+810	+380
Потенциальные человеко-годы без наркотиков	Мин. 4800-5300	+9100-9600	+3300-3600
Максимальная стоимость на человекогод потенциально без героина	\$1600	\$1700	\$1700
Обслуживание метадонотом	3 единицы общей мощностью 500	+13 единиц общей мощностью 1300	+4 единицы общей мощностью 400
Наблюдающие инспектора	нет	+11 единиц	+4 единицы

Источник: из *Программного анализа государственного и местного управления*, Х. Хатри, стр. 145-146

Пример 2. Краткое сравнение методов присуждения радио лицензий

Метод	Эффективность	Справедливость	Доходы
Конкурсные слушания	Лицензия может быть присвоена лицами, для которых эффективность не является главной целью. Поэтому возможен вторичный рынок радио лицензий. Огромные административные затраты.	Может привести к несправедливому распределению лицензий. Юридическая и административная стоимости процесса приведут к возросшему финансовому интересу в будущем.	Доходы ограничены ставками на участие в конкурсе. Возможны различные ставки, в зависимости от конкурсанта
Лотерея	Маловероятно, что случайный процесс присудит лицензию лицу, для которого эффективность является основной целью. Возможность вторичного рынка. Процесс, более быстрый чем конкурс, но более медленный чем аукцион.	Предоставляет равные возможности претендентам, если они могут оплатить предварительный взнос. При присуждении лицензии лицам, не заинтересованным в предоставлении услуг, общество не получает выгоды от гранта.	Доходы от лотереи зависят от ставки и количества претендентов (в 1991 г. лотерея, которая разыгрывала право на предоставление услуг электронной почты, привлекла 60 тысяч претендентов, заплативших \$ 4.4 миллиона взносов).
Аукцион	Более вероятно, что лицензию получит тот, кто наиболее заинтересован в эффективности. Наиболее быстрый процесс при низкой стоимости.	Возвращает налогоплательщикам часть их выплат в виде предоставленных радио услуг. Аукцион может быть структурирован для учета интересов мелких компаний – участников аукциона.	Аукцион мог бы принести большие доходы, однако это трудно предсказать.

Источник: Policy analysis: Concepts and Practice by D. Weimer and A. Viling, p. 313

Карточки Голлера

Различные матричные системы были использованы для представления положительных и отрицательных сторон альтернатив. Карточки Голлера описывают воздействие каждой альтернативы в “естественных” единицах – это денежные единицы, время, физические единицы, другие количественные и качественные единицы. Каждый ряд отметок карточки представляет одно воздействие, и каждая колонка представляет альтернативу. Все известное о воздействии каждой альтернативы показано в соответствующих табличках в численной или письменной форме. Колонка показывает все воздействия одной альтернативы. Ряд показывает величину каждой альтернативы для определенного критерия. Оттеночные цвета или другие отличия могут быть использованы для показа степени, по которой альтернативы соответствуют каждому критерию. Например, более светлые оттенки могут показывать наиболее положительные воздействия, темные – отрицательные.

Выборочные варианты раннего ухода на пенсию

Выбранные критерии	Страхование пенсии по группам	Индивидуальное страхование пенсии	Частичная занятость - индивидуальное страхование
Предоставленные средства	\$9.078	\$10.343	\$7.927
Степень замены работника	0.61	0.69	0.53
Уровень пенсионного дохода	\$24 380	\$27784	\$30200
Административная осуществимость	система доходов оощряет выход на енсию низко валифицированных аботников	Проблемы в расчете количества добровольного выхода на пенсию	Повторная занятость может быть обременительной
Правовая осуществимость	Прецедент существует	Прецедент существует	Прецедент существует
Политическая осуществимость	Низко оплачиваемые получают большие преимущества	Индивидуумы озабочены повторной занятостью	Работник остается оплачиваемым

Ключ:



Худший вариант



Лучший вариант



Средний вариант

Источник: из *Основных методов политического анализа и планирования*, Паттон, стр. 277

Преимущества

- использование карточек может быть использовано для представления различных воздействий, как количественных, так и качественных
- это помогает отдельным лицам закрепить свои собственные величины для каждого варианта и группы могут прийти к общему соглашению.

Сравнение эквивалентных альтернатив.

В сложной ситуации со многими атрибутами, когда перед нами возникают несколько вариантов и несколько критериев, очень трудно определить лучшую альтернативу, и во многих случаях такой альтернативы не существует. Этот метод помогает при выборе среди альтернатив, в которых положительные и отрицательные величины определены путем расчета того, сколько количественного дохода одной альтернативы вы готовы пожертвовать для улучшения соответствия его другому критерию. Когда все преимущества и недостатки сравнены друг против друга, альтернатива с наибольшими количественными преимуществами будет наилучшей.

Шаг 1: Устранение не доминирующих альтернатив.

Подход доминирования может помочь нам сократить количество альтернатив для возможности сравнения эквивалентных альтернатив. Все альтернативы классифицируются по степени удовлетворения каждого критерия. Альтернативы, над которыми доминируют другие альтернативы, т.е. те, которые хуже хотя бы одной опции по хотя бы одному критерию, устраняются. Альтернатива доминирует над другой, если она выше хотя бы по одному критерию и не хуже, чем все остальные. В таком случае могут быть выделены и далее исследованы две или более удовлетворяющие опции. Поиск не доминирующей альтернативы не определит предпочитаемую опцию и этот этап очень важен, когда предпочтения могут быть заказаны, но не исчисляемы на интервальной шкале.

Шаг 2: Оценка каждого критерия

К каждому критерию мы прикрепляем по возможности количественную ценность. Если это невозможно, мы письменно описываем характеристики критерия. Процесс требует только одной количественной переменной, величина которой может манипулироваться по возрастающей для получения эквивалентных альтернатив. Обычно, при политических решениях эта выравнивающая роль представляется стоимости проекта.

Шаг 3: Выравнивание критерия – попарные компромиссы

Последовательно мы попытаемся повторно определить описание каждого критерия путем выявления компромисса между ними и определения наших предпочтений. Эта процедура выявления компромисса предоставляет нам инструменты сравнения любых двух точек без рассмотрения всей функции предпочтения. Через процесс выявления попарного компромисса среди оцененных критериев, мы обнаружим преимущества одной альтернативы над другими. Следующий вопрос может помочь при выявлении компромисса: “сколько бы этого я пожертвовал взамен другого?”.

Предположим, что мы собираемся выбрать работу из 5 альтернатив.

Шаг 1:

Характеристика	Работа				
	1	2	3	4	5
Зарплата	B	A	C	B	B
Свободное время	C	C	D	A	B
Условия работы	C	A	B	C	C
Коллеги	C	B	B	A	A
Месторасположение	A	A	A	B	B

Выбор падает на 2 и 4.

Шаг 2:

Таблица с первоначальным сравнением предлагает оценку и описание каждой характеристики. W2 и W4 являются параграфами описания условий работы (например, W4 означает мало прямого контакта с клиентами, выполнение однотипной работы, секретарь, офис внутри).

Характеристика	Начальное сравнение	
	Альтернативные работы	
	2	4
Зарплата	20000	18000
Свободное время	5	8
Условия работы	W2	W4
Коллеги	C2	C4
Месторасположение	L2	L4

Шаг 3:

Затем мы спрашиваем себя, сколько бы я пожертвовал из \$20000 зарплаты работы 2 для получения 3 дополнительных часов свободного времени в день. Мы решаем, что \$3000. Другими словами работа (альтернатива 2), у которой больше свободного времени на 3 часа, или всего 8, и зарплата меньше на \$3000 или всего \$17000, для нас является подходящей.

Характеристика	Начальное сравнение	
	Альтернативные работы	
	2'	4
Зарплата	17000	18000
Свободное время	8	8
Условия работы	W2	W4
Коллеги	C2	C4
Месторасположение	L2	L4

Этот процесс повторяется с другой характеристикой, условиями работы. Условия работы 2 были лучше условий работы 4 (см. табл. в шаге 1). Сколько бы зарплаты мы пожертвовали, чтобы условия работы были такими же? Предположим, до \$2000 или альтернатива 4'. Этот процесс продолжается с коллегами и месторасположением, так что все характеристики, кроме зарплаты, выравниваются.

Начальное сравнение		
Характеристика	Альтернативные работы	
	2'	4'
Зарплата	17000	16000
Свободное время	8	8
Условия работы	W2	W2
Коллеги	C2	C4
Месторасположение	L2	L4

Мы сделали компромиссы таким образом, чтобы достичь нейтралитета между начальной альтернативой 2 и выравненной альтернативой 2''. Также мы достигли нейтралитета между 4 и 4''. Но так как 2'' более предпочтительно, чем 4'', мы приходим к выводу, что 2 более предпочтительно, чем 4.

Начальное сравнение		
Характеристика	Альтернативные работы	
	2''	4''
Зарплата	15000	14000
Свободное время	8	8
Условия работы	W2	W2
Коллеги	C4	C4
Месторасположение	L2	L2

Источник: из *Учебника политического анализа*, Е. Стокей и Р. Зекхаузер, стр. 127-130.

Политический анализ – ресурсные материалы

Книги

Основной материал (Полное введение в принципы анализа общественной политики и основные методы и инструменты принятия решений, используемые аналитиками, без необходимости предыдущих знаний математики или экономики).

Bardach, Eugene. *Policy Analysis: A Handbook for Practice*. Berkeley: Berkeley Academic Press, 1996.

Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2nd ed., Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994.

Geva-May, Iris and Aaron Wildavsky. *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft*. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 1997.

Gupta, Dipak K. *Decisions by the Numbers: An Introduction to Quantitative Techniques for Public Policy Analysis and Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994.

Hatry, Harry et al. *Program Analysis for State and Local Governments*. 2nd ed., Washington, D.C: The Urban Institute, 1987.

House, Peter W. *The Art of Public Policy Analysis*. California: Sage Publications, 1982.

Hogwood, Brian and Lewis Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984.

Meltsner, Arnold J. *Policy Analysis in Bureaucracy*. Berkeley: UC Press, 1976.

Pal, Leslie A. *Public Policy Analysis, An Introduction*. 2nd ed. Scarborough, Ontario: Nelson Canada, 1992.

Patton, Carl V. and David S. Sawicki. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1986.

Quade, Edward S. *Analysis for Public Decisions*, 2nd ed., North Holland: Elsevier Scientific Publishing Co., 1982.

Stokey, Edith and Richard Zeckhauser. *A Primer for Policy Analysis*. New York: Norton&Company, 1978.

Individual Methods and/or Techniques (Advanced resource materials focusing on a particular technique or a set of techniques for one method.)

Dery, David. *Problem Definition in Policy Analysis*. Kansas: University Press, 1984.

- Haveman, Robert H. and Julius Margolis, eds. Public Expenditure and Policy Analysis. 2nd ed. Chicago: McNally College Pbl., 1977.*
- Chelimsky, Eleanor. Ed. Program Evaluation: Patterns and Directions. Washington DC: APSA, 1985.*
- Mayne, J; M.L. Bemelmans-Videc; J. Hudson and R. Conner, eds. Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1992.*
- Mishan, E.J. Cost-Benefit Analysis: An Informal Introduction. 3rd ed. New York: Prager, 1976.*
- Raiffa, Howard. Decision Analysis. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1968.*
- Rossi, Henry and Howard Freeman. Evaluation: A Systematic Approach. Newbury: Sage Publications, 1993.*
- Schlaifer, Robert. Analysis of Decisions Under Uncertainty. New York: McGraw Hill, 1969.*
- Wagner, Harvey M. Principles of Operations Research. 2nd ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975.*
- Williams, Walter ed. Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues. New Jersey: Chatham House, 1982.*

Концепции анализа политики

- Buchanan, James M. The Demand and Supply of Public Goods. Chicago: Rand McNally, 1968.*
- Kingdon, John. Agenda, Alternatives and Public Policies. 2nd ed. Glenview: Scott, Foresman and Co., 1995.*
- Wildawsky, Aaron B. The Art and Craft of Policy Analysis. London: Macmillan Press Ltd., 1979.*

Периодические издания

- Administrative Science Quarterly
- American Economic Review
- American Journal of Sociology
- Behavioral Science
- European Journal of Political Research
- Journal of Policy Analysis and Management
- Journal of Political Economy
- Journal of Public Policy
- Journal of Urban Analysis
- Law and Policy Quarterly
- Policy Analysis

Policy Sciences
Policy Studies Review
Political Science Quarterly
Public Administration Review
Public Budgeting and Financial Management
Public Policy Journal
Research in Public Policy Analysis and Management
Studies in Public Policy

Полезные вебсайты

<http://mscmga.ms.ic.ac.uk/jeb/or/contents.html>

Усовершенствованные способы применения «дерева решения», линейного программирования, прогноза и других количественных и аналитических методик с примерами для самостоятельного тестирования.

http://www.rff.org/proj_summaries/files/kopp_bencost_primer.htm

Полное собрание дискуссионных работ, суммирующее знания об анализе затрат и результатов, а также предложения по улучшению его использования, особенно в отношении проектов по окружающей среде.

http://www.findarticles.com/m1076/4_41/54711394/p1/article.jhtml

Работа, посвященная достоинствам анализа затрат и результатов в оценке программ по охране окружающей среды.

<http://csf.colorado.edu/ecolecon/benefit-cost-analysis/date.html>

Дискуссионный форум по анализу затрат и результатов.

<http://ubmail.ubalt.edu/~harsham/index.html>

Коллекция учебных и исследовательских материалов на различные темы касающиеся техники аналитического моделирования.

<http://sensitivity-analysis.jrc.cec.eu.int/default.htm>

Сайт представляет собой форум по обмену информацией, идеями и инструментами, имеющими отношение к анализу чувствительности и неопределенности. Пользователи сайта могут отправлять свои вопросы, замечания, статьи, алгоритмы, примеры и другое. Сайт разработан группой Прикладной статистики в Объединенном исследовательском центре.

<http://eies.njit.edu/~turoff/Papers/delphi3.html>

Всесторонняя работа, посвященная сходствам и различиям в проведении простого и компьютеризированного способов Дельфи. Предоставляет хороший обзор этой техники с полезными советами.



ISBN 80-89013-09-0