

Школа публичной политики



Школа публичной политики
Коомдуу саясат мектеби
School of public policy

**КАК ПОДГОТОВИТЬ ДЕЙСТВЕННЫЙ
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ:
СПЕЦИФИКА, ПРОЦЕСС И ТЕХНИКИ**

Практическое пособие

Бишкек - 2011

УДК 323/324
ББК 66.3(2)6
М 91

Рецензент. К. Каниметов, председатель правления
ОО «Центр продвижения и развития»

М 91 Как подготовить действенный аналитический документ
публичной политики: специфика, процесс и техники:
Практическое пособие / Мурзаев С., Хамисов В.,
Сыдыкова З. – Б.:2011. – 174 с.

ISBN 978-9967-08-283-0

Данное пособие подготовлено в рамках Школы публичной политики (совместный Проект Консорциума аналитических организаций и Академии Управления при Президенте Кыргызской Республики). Публикация предназначена для развития потенциала тех людей и организаций в Кыргызстане, которые занимаются или хотели бы заниматься публичной политикой. Цель данного издания вооружить заинтересованные лица знаниями, необходимыми для внедрения технологий публичной политики в общественной жизни современного Кыргызстана, развития навыков написания текстов анализа политики. Публичная политика усиливает эффективность коммуникации между участниками общественных процессов, которое необходимо в силу того, что многие общественные процессы в Кыргызстане из разряда полисных чаще становятся политическими и как таковые не способны решать практически проблемы, на которые они нацелены. Для тех, кто ищет пути решения общественных проблем, данное пособие может дать не только прояснение собственного понимания ситуации, но и его представление другим участникам процесса публичной политики.

М 0803010200-11
ISBN 978-9967-08-283-0

УДК 323/324
ББК 66.3(2)6
© Школа публичной
политики, 2011

Содержание

Предисловие	5
Введение	8
1. Сфера действия публичной политики и ее субъекты на примере Кыргызстана	14
1.1. Предмет и содержание публичной политики	14
1.2. Организация процесса публичной политики и содержание ее этапов. Субъекты публичной политики	21
1.3. Развитие публичной политики в Кыргызстане и роль политических дискурсов	31
2. Источники информации и основные методы анализа политики	38
2.1. Подходы к проведению анализа политики	38
2.2. Методы сбора информации и проведения анализа	44
2.3. Методы разработки и сравнения альтернатив	62
3. Подготовка аналитических текстов публичной политики	76
3.1. Основные виды аналитических документов сферы анализа политики	76
3.2. Специфика текстов анализа политики. Отличие от исследования политики	81
3.3. Технология подготовки аналитического документа формата анализа политики	85
3.4. Оформление текста аналитического документа, его стилистические особенности	100

4. Как сделать аналитиков и аналитические документы инструментами эффективных коммуникаций публичной политики	104
4.1. Коммуникации как неотъемлемый компонент публичной политики	104
4.2. Коммуникации и мониторинг публичной политики	116
Заключение	129
Приложения	131
Приложение 1. Структура аналитического документа	131
Приложение 2. Сценарий деятельности по аналитическому документу	133
Приложение 3. Возможные варианты политических решений, прилагаемых к аналитическому документу	135
Приложение 4. Методические рекомендации по оформлению текста аналитического документа	139
Приложение 5. Методические рекомендации по проведению консультаций с заинтересованными сторонами	154
Глоссарий	163
Библиография	172

ПРЕДИСЛОВИЕ

В каждой стране количество общественных проблем, с которыми сталкиваются органы государственной власти, растет быстрее, чем возможности для их решения. В процессе публичной политики функцию понимания проблем и способов их решения во многом выполняют аналитические документы, на основе которых происходят публичные обсуждения и принимаются решения политиками и чиновниками. Аналитические документы являются продуктом деятельности людей, групп, организаций (как государственных, так и общественных), которые по-своему видят проблемы, такого, как и в какой степени, эти проблемы касаются и самое главное, какие пути решения возможны и необходимы. Однако логика построения аналитических документов выстроена на общих принципах вне зависимости от тематики, политических предпочтений тех или иных лиц и групп.

Предлагаемое практическое пособие является первым печатным продуктом Школы публичной политики, которая была создана для развития потенциала тех людей и организаций в Кыргызстане, которые занимаются или хотели бы заниматься публичной политикой. Цель данного пособия вооружить заинтересованные лица знаниями и навыками, необходимыми для внедрения технологий публичной политики в общественной жизни современного Кыргызстана. Публичная политика усиливает эффективность коммуникации между участниками общественных процессов. Усиление эффективности коммуникаций необходимо в силу того, что многие общественные процессы в Кыргызстане из разряда

полисных становятся политическими и как таковые не способны решать практически проблемы, на которые они нацелены. Сила и эффективность аналитического текста выражена в практической конкретизации обеспокоенности какой-либо общественной ситуацией и попытками поиска необходимости и осуществимости путей улучшения этой ситуации. Для тех, кто ищет пути решения общественных проблем, создание аналитических документов является одним из главных способов не только прояснения собственного понимания ситуации, но и его представления другим участникам процесса публичной политики. В этом отношении аналитический документ служит информационным поводом для размышления, обсуждения и дальнейшего действия. К сожалению, в общественных процессах у нас стране все еще часто превалируют действия без предварительных размышлений и обсуждений.

Это пособие предназначено для практического использования теми, кто участвует в том или ином качестве в процессах публичной политики и хочет сделать этот процесс эффективным с точки зрения коммуникаций между его участниками. И точка входа для этого является аналитический документ, который служит основой для дальнейшего обсуждения поставленного вопроса или же уже для принятия решений. В этом отношении, текст аналитического документа является всего лишь выражением позиции его автора или авторов, результатом анализа ситуации, попыток поиска путей решения проблем и выработки новых или улучшения старых политик. Для тех, кто хочет сделать процесс публичной политики более эффективным и целенаправленным потребуется

еще много дополнительных действий, кроме создания текста, но аналитический документ значительно усиливает этот процесс, а во многих случаях его наличие является необходимой и неотъемлемой частью процесса. Если читатели данного пособия найдут его способствующим не только написанию аналитического документа, но и пониманию его роли в процессе публичной политики, значит, его авторы достигли своей цели.

**Медет Тюлегенов,
директор Школы
публичной политики**

ВВЕДЕНИЕ

В данном практическом пособии даны рекомендации и технологии по подготовке аналитических документов в сфере общественного управления, полезных для развития процессов публичной политики в Кыргызстане.

Что является свидетельством наличия публичной политики в Кыргызстане? На наш взгляд, наличие политических дискурсов, есть основной признак существования публичной политики. И, соответственно, отсутствие или незначительное количество дискурсов в обществе говорит о слабости или неразвитости публичной политики. Оценка ситуации показывает, что в Кыргызстане идет активный процесс формирования публичной политики, усиления воздействия и влияния организаций гражданского общества и просто граждан на процесс принятия решений властью.

Данный процесс может быть значительно усилен за счет качественных общественных дискурсов и дискуссий в основе которых лежат тексты, основанные на анализе. Технология превращения аналитических текстов в аналитический документ в среде организованных коммуникаций в публичном формате есть способ развития публичной политики. Именно аналитические документы анализа действий/бездействий власти могут стать неотъемлемой частью процесса публичной политики и ее реализации.

Аналитический документ, как результат коммуникаций, выступает особым видом проявления публичной практики, когда он соединен с процессом разработки проекта возможного решения и вынесен на обсуждение не только органов государственной и местной власти, но и вовлекает все заинтересованные стороны в процесс обсуждения и выработки

решения и ставит участников процесса в позицию ответственности.

Аналитический документ, подготовленный в консультациях с заинтересованными сторонами и, прежде всего, самими носителями проблем, живет и воздействует на публичную политику, будучи последовательно погруженным в процесс коммуникаций (дискурс), в процесс наполнения текста смысловым содержанием (анализом), а также в процесс реализации публичной политики через принятия решений властными органами страны. Аналитический документ содержит анализ ситуации и рекомендации органам власти для выработки наилучшего курса действий в заданном политическом пространстве.

Многочисленные методики подготовки аналитических текстов в настоящее время представляют весьма и весьма субъективные рекомендации.

Такой статичный срез не позволяет провести сравнительный анализ массива документов для экспертов или вынести выведенные вопросы на обсуждение в группы интересов.

Предлагаемый подход нацеливает начинать рассмотрение методических проблем не с разработки понятия методики, как готовой системы, а с понятия организации процесса в определенной технологии (последовательности), результатом которого эта методика является.

Стартовым процессом для выявления методики может служить организуемый политический дискурс не только со стороны власти, но и организаций гражданского общества. Если накопление опыта есть функция публичной политики, своего рода ее память, то обобщенное выражение в определенных схемах и освоение практического опыта - это уже функция политического дискурса.

Методика в обычном смысле слова действительно может стать плодом политической коммуникации. Но она может служить скрытой формой готовых функциональных систем целого ряда операций и по разворачиванию самих общественных обсуждений.

Живой процесс рефлексии и процесс организации политического дискурса как бы фиксируются в методической системе. Такой широкий подход не позволяет замыкаться в чисто профессиональной сфере. Методика становится многопредметной и многофункциональной.

И методическая система, в свою очередь, готова порождать множество подобных, однообразных процессов, уже не столько живых, сколько правильных (то есть сделанных по определенным нормам и правилам).

Актуальным является вопрос перехода к операциональности, не только на этапе разработки, но и на этапе реализации политических документов.

Становится понятным, что просто научиться делу подготовки политических текстов и только, совершенно недостаточно. Необходимо еще научиться понимать суть и смысл произведенного продукта, доводить его до состояния политического публичного документа, влияющего на процесс принятия решения со стороны власти.

Аналитики из гражданского общества должны научиться и уметь создавать новый опыт публичной политики, отвечающий переживанию сути важных событий в стране. А это все – функции политического дискурса (политических коммуникаций).

Сообщество аналитических центров и аналитиков Кыргызстана, в данном проекте – «Школа публичной политики», пытается не просто делать проект, а, организуя рефлексии своих действий и действий слушателей по подготовке аналитических

документов, активно проектировать саму школу, и самих себя, как субъектов публичной политики.

Для того, чтобы посредством определенной методики можно было рефлексировать и коммуницировать (то есть обобщать и сообщать), эта методика должна быть структурно упорядочена и стать относительно законченной системой. Но это перспективы будущих более глубоких исследований и анализа результата накопленного опыта, которого сейчас еще явно недостаточно.

В данном практическом пособии делаются только первые шаги в направлении поиска необходимых форм работы и исправления допущенных методических ошибок. На самом деле сейчас стоит задача – сделать методику открытой, доступной и понятной для всех участников публичной политики.

Это значит, что необходимо запускать непрерывный процесс отработки понятийных форм с тем, чтобы сложить методическую систему и ее главные признаки - рефлексивность и коммуникативность.

Знакомство со многими курсами обучения публичной политике показывают, что при довольно большом разнообразии конкретных упражнений по подготовке политических текстов большинство таких учебных курсов отличается слабой структурированностью и направленностью на подготовку аналитических текстов.

В результате у начинающих аналитиков, хотя и складываются некоторые первичные представления и даже навыки подготовки аналитических документов, но, к сожалению, целостного понимания процессов пока не возникает.

Недостаток большинства систем обучения (в этом смысле Школа публичной политики - не является исключением) состоит, как представляется, в том, что основной акцент в обучении делается на методы и способы подготовки аналитических текстов в кабинете. Системность и целостность же всего курса

публичной политики – остается скрытой, но достижимой только на практике целью.

Пособие предназначено помочь начинающим аналитикам государственной политики из различных организаций гражданского общества эффективно участвовать в процессах публичной политики. Особое внимание при этом уделено не столько техникам и методам анализа политики, сколько практике и технологиям установления взаимодействия по поводу представленного анализа в виде аналитического документа.

Модернизация политической системы страны открывает новые возможности в решении главной задачи публичной политики – идентификации общественно-значимых проблем и выработки адекватных вариативных решений на базе взаимодействия носителей проблем, организаций гражданского общества и органов власти.

Таким образом, данное пособие направлено на решение двух задач.

Во-первых, содействие повышению аналитического потенциала организаций гражданского общества в артикуляции общественных проблем, путем включения их в политическую повестку (публичную политику), освоения ими современных методов анализа политики, представления ее результатов в виде аналитических документов как одного из средств политических коммуникаций и политического решения.

Во-вторых, повышение эффективности государственного управления за счет большей общественной экспертизы принятого решения и ориентированности данного решения на результат, т.е. решение конкретной проблемы. Выбранный подход определил ниже приведенную структуру пособия.

В первом разделе даются определения что такое публичная политика, что такое цикл публичной политики, где важное место занимает не только выявление и выработка

решения конкретной проблемы, но также его реализация, мониторинг и оценка, представлены ее особенности, участники публичного процесса и т.д.

Обсуждается развитие процессов публичной политики в Кыргызстане и показано значение политического дискурса, как способа организации и реализации такой политики.

Во втором разделе обсуждаются общие подходы к проведению анализа публичной политики, описываются методы сбора информации и проведения ее анализа. Приведены основные методы выявления и анализа проблемной ситуации, ее структуризации. Раздел заканчивается описанием методик и техник формирования и сравнения альтернативных политик.

В третьем разделе описываются содержательные особенности аналитических документов и их отличие от текстов исследований политики. Приведены характеристики текстов аналитических документов и основные методы анализа политики. Показаны особенности оформления и стилистики аналитического документа.

В четвертом разделе даются рекомендации о том, как сделать аналитический документ действенным инструментом общественных консультаций и политических коммуникации, как строить взаимодействие с публичной политикой и группами интересов, в ходе которых разрабатываемые сценарии решения проблемы становятся более многовариантными. Особое внимание уделяется реализации подготовленных политических решений и способам организации обратной связи в цикле публичной политики, прежде всего средствами мониторинга и оценки действий аналитических центров и содержания подготовленных ими аналитических документов.

1. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ УЧАСТНИКИ НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСТАНА

1.1. Предмет и содержание публичной политики

*«Если вы не будете заниматься политикой,
политика займется вами»*

Шарль Монталамбер

Прежде всего, необходимо уяснить значение термина «публичная политика», который пришел из английского языка - «public policy».

Термин «policy» - «политика», который в русском языке имеет два значения.

Первое, как сфера общественной жизни, связанная с отношениями между различными социальными субъектами (политическими партиями, общественными объединениями и т.п.) по поводу организации и функционирования власти в государстве. Это значение термина «политика» связано с проведением политических кампаний, выборными технологиями и политической борьбой. В английском языке этому соответствует другое слово *politics*.

Второе, как принципы, нормы и направления деятельности органов государственной власти по решению общественно-значимых проблем и достижению целей развития общества. В английском языке этому соответствует слово *policy*.

Термин «public» - в русском языке также имеет два значения. Первое значение - «Государственный» используют чаще с учетом сложившейся традиции, делая тем самым акцент на субъекте деятельности, то есть на государстве, которое выступает ведущим субъектом политики - разработчиком и

исполнителем политики в различных областях жизнедеятельности человека и общества.

Другое значение термина - «общественный, публичный», который связан с тем, что политика все же имеет общественный характер, так как она направлена на удовлетворение общественных потребностей и создание «общественных благ». Кроме того, в ее разработке участвуют различные институты гражданского общества и отдельные индивиды, и основным объектом ее воздействия являются общественные отношения и интересы. Чаще всего данный термин используется как противопоставление государственному, что является неправильным.

Поэтому в настоящем пособии под публичной политикой («public policy») понимается деятельность государственных и негосударственных политических акторов (участников политики), направленных на решение социально-экономических и политических проблем больших групп людей через формальные прозрачные, стандартизированные политические процедуры и практики (институты публичной политики).

Таким образом, «public policy» - государственная и общественная политика имеют один объект, но отражают два различных подхода к разработке политики/стратегии затрагивающее общество.

Политика в демократическом обществе, является публичной по своей природе, она активно вовлекает в политический процесс отдельных граждан и их организации. И в этом случае говорят о «публичной политике».

Понятие публичной политики отражает следующие ее аспекты:

- деятельность общественности (групп интересов) по критике и гражданскому контролю над органами государственной власти, предъявлению требований, отстаивающих общественные интересы, через механизмы гражданского участия в демократическом политическом процессе;
- деятельность общественности, направленная на участие в процессе принятия политических решений
- деятельность государства по отстаиванию и реализации публичных интересов и вовлечению общественности в процесс обсуждения и принятия решений общественно-значимых проблем;
- публичные политические действия правящего актора (органов государственной власти), социальная политика государства;
- совокупность формализованных процедур и практик открытого политического процесса - публичные политические институты.

Публичная политика предполагает наличие и соблюдение следующих принципов:

- ◆ Необходимость политических альтернатив (организаций и мнений);
- ◆ Понимание того, что политика функционирует как публичный процесс;
- ◆ Обязательность гражданской экспертизы проблем;
- ◆ Представленность всех субъектов политики, групп интересов;
- ◆ Близость к интересам «простых» граждан;
- ◆ Открытость и прозрачность (говорить правду власти, говорить правду гражданам, говорить правду себе).

В процессах публичной политики, в разной степени, принимают участие различные структуры. Институциональные типы структур участвующих в процессе публичной политики условно, можно разделить на:

- ◆ государственные (политические, административные институты органов власти),
- ◆ институты гражданского общества (бизнес-структуры и различные неправительственные организации)
- ◆ аналитические центры

В этом отношении публичная политика есть новая конфигурация действий государства, когда оно перестает быть самодедулирующим и монополюльным субъектом управления и учится работать в сотрудничестве с субъектами публичности.

Последние парламентские выборы и принятие новой Конституции Кыргызской Республики активизировали коалиционные методы работы, как государственных органов, так и политических партий, НПО, бизнес структур и т.д. Граждане, вступив в публичную политику (процесс согласования своих интересов с властью), получили возможность продвинуть свою повестку, в ходе которой окончательное принятое решение устроило большинство.

Сложность и многомерность реальных политических объектов и процессов указывает на важность знания методологии и методики публичной политики.

Суть методологической работы сводится к познанию, что есть публичная политика, суть методики к процедурам составляющих операциональную суть реализации публичной политики.

В массовом общественном сознании разделение методологии и методики не возможно. Такое разделение важно знать для аналитиков, как авторов аналитических текстов и документов.

Методологическая работа не только отражает публичную политику, но также и в большей мере ее создает, творит заново, в том числе - через модели некоторых проектов и программ. Этим же определяется основная функция методологии: она обслуживает человеческую деятельность (в данном случае публичную политику), прежде всего, способами осуществления проектов и программ, особым видением процессов, где главное место занимает деятельность.

Следует отметить, что это очень важный и принципиальный момент в понимании роли методологии для публичной политики.

Продукты и результаты методологической работы в своей основной массе - это не знания, проверяемые на истинность, а проекты, проектные схемы и предписания, как продукты решения проблемы, которые оценивают результативность после реализации проекта.

Поэтому методология всегда имеет дело с двойственным объектом публичной политики - не с деятельностью как таковой и не с объектом этой деятельности как таковым, а с их «матрешечной» связкой – организации/структуры и содержания.

Такова двойственная природа проектирования аналитического документа публичной политики. С одной стороны, - это план реализации содержательного анализа. С другой стороны, - это план реализации организационного подхода. Важно помнить, что это две стороны одной медали.

Если бы мы просто описывали и фиксировали в наших знаниях деятельность, представляя ее как объект особого типа,

то это была бы традиционная естественнонаучная точка зрения. Деятельностный подход предполагает выработку способов над способами, предполагая более высокий уровень действия — рефлексию.

Наконец, для публичной политики очень важна контекстуализация, привязка практик к очень сложной «системе координат», включающей в себя как позиции социального пространства как такового, так и позиции поля политики, методологии и коммуникации.

Подобный контекст может породить эклектизм практик публичной политики, которая порой сочетает в себе моменты, присущие разным полям и зачастую пытающиеся соответствовать взаимоисключающим критериям. Эклектика разрешается, как проблема, через точное определение онтологии публичной политики и умение работать с политическими процессами. Не умеешь работать с процессами — все превращается в сплошную эклектику, где главный помощник — синергетика, а не рефлексия.

Так, поле публичной политики требует от практики демократичности и представительности, поле политических текстов — популярности в значении актуальности и доступности для самой широкой аудитории, а поле политических наук — соответствия критерию истинности.

Таким образом, публичная политика есть некоторая синергетика разных полей: политического действия. И только методологическая рефлексия превращает политический текст в действенный аналитический документ через акт коммуникации по согласованию интересов носителей проблем и основных стейкхолдеров политического процесса.

Необходимо помнить, что:

В английском языке нет различия между словами «государственный» и «общественный», оба эти слова могут быть выражены одним — «public». Это очень показательно, государство — это не чиновники и политики, государство и власть — это общество, которое непосредственно влияет на процессы, происходящие внутри страны.

Слово политика в английском языке имеет два эквивалента — «politics» и «policy», носящих разный оттенок и смысл.

«policy» — это конкретная политика государства, установка, курс и т.д. А «politics» — это борьба за власть.

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

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

«Public policy» - публичная политика предусматривает осуществление развертывания процесса анализа государственной политики, направленной на решение общественно-значимых проблем.

Все государственные органы власти в странах развитой демократии для решения поставленных перед ними задач используют технологию «Public Policy», которая:

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

1.2. Процесс разработки публичной политики

Участники публичной политики

Уровни (аспекты) государственной политики:

1) Концептуальный (теория политики, ее доктрина).

Концептуальный уровень включает разработку теоретических основ и научные исследования, позволяющие сформулировать и обосновать идеи политики.

2) Законодательный. Законодательный уровень политики выражен в разработке, принятии и совершенствовании правовых основ, направленных на реализацию целей и задач.

3) Нормативно-программный. Формирование на основе Конституции, законов и основных положений государственной концепции программных документов различных уровней управления происходит на нормативно-программном уровне.

4) Управленческий. Управление реализацией политики включает в себя организацию управления в сфере политики и экономики в целом и по отдельным ее направлениям, а также меры, направленные на повышение эффективности средств, форм и методов реализации политики.

5) Функциональный. Непосредственная деятельность органов государственного управления в сфере реализации относящихся к их компетенции задач.

В реальности политический процесс редко является единым, согласованным и последовательным процессом. Зачастую он проходит хаотично, объединяя разноуровневые процессы. Тем не менее, процесс публичной политики можно представить состоящим из ряда логически связанных этапов или стадий. На разных этапах этого процесса участвует множество участников, которые находятся в сложных взаимоотношениях

между собой. Весь этот процесс не происходит согласно определенному графику, и часто проходит в конкурирующих условиях.

Основные шаги процесса анализа политики

- Шаг 1. Убедитесь в существовании проблемы, дайте ей определение и опишите детали
- Шаг 2. Определите критерии оценки решения проблемы
- Шаг 3. Определите альтернативные (взаимоисключающие) варианты политики
- Шаг 4. Оцените альтернативные варианты
- Шаг 5. Покажите как и чем отличаются альтернативы
- Шаг 6. Начните внедрение избранного варианта политики
- Шаг 7. Контролируйте процесс внедрения
- Шаг 8. Оцените результаты внедрения политики

Для разработки публичной политики существует много различных подходов, но общепринятой моделью является, когда процесс публичной политики представляют как некоторый цикл (рис. 1), состоящий из следующих этапов:

- Определение проблемы/установление повестки дня;
- Конструирование вариантов политики/формулирование политики;
- Поиск решения/выбор предпочтительного варианта политики;
- Проектирование;
- Реализация политики и мониторинг;
- Оценка.

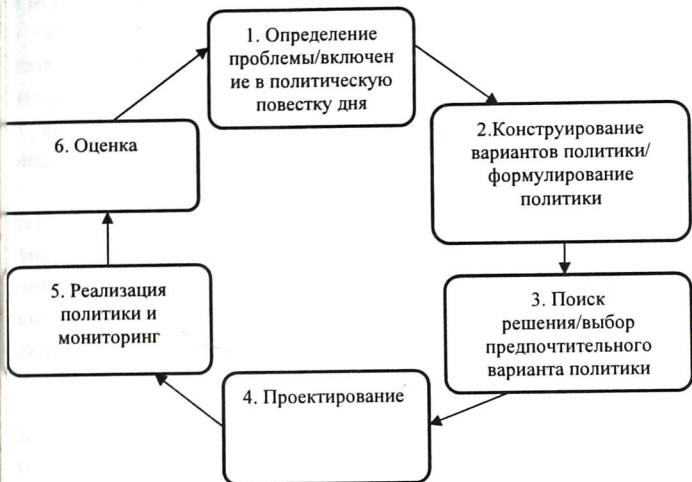


Рис.1. Цикл процесса публичной политики

Такое представление политики характеризует процесс ее разработки не только как последовательное, поэтапное во времени действие, но и как итеративное отношение между всеми компонентами на любом этапе разработки.

Рассмотрим кратко содержание каждого этапа.

1. Определение и постановка проблемы. До определения проблемы, о ее существовании не все могут знать, за исключением специалистов. Со стороны политиков также может не наблюдаться достаточного интереса из-за отсутствия информации.

Предположим, кто-то заинтересован во включении определенной проблемы в политическую повестку дня какого-

либо министерства или ведомства по выработке политики или в повышении ее (проблемы) приоритетности по сравнению с существующим статусом. Для этого необходимо убедить всех лиц принимающих решения в существовании и актуальности проблемы. В этих целях подготавливаются веские доводы и аргументы, основанные на разных источниках и освещающие актуальность, причины и последствия проблемы.

По мере привлечения внимания политиков, средств массовой информации и общественности, появляется убеждение, что проблема требует решения на государственном уровне. Однако, целью инициаторов политики является добиться приоритетности своих вопросов, поскольку существует масса других проблем, требующих безотлагательного решения.

2. Конструирование вариантов политики. После включения обоснованной проблемы в повестку дня министерства или другого органа власти, рассматриваются все возможные пути ее решения, то есть определяются варианты политики. Из множества различных вариантов аналитиком выбираются неповторяющиеся, осуществимые и реальные варианты политики в рассматриваемых условиях.

3. Выбор предпочтительного варианта/альтернативы политики. На данном этапе из числа разработанных вариантов политики аналитиком выбирается наиболее предпочтительный из них, на основании оценочных критериев. Несмотря на то, что применение тех или иных критериев зависит от специфики проблемы, существуют общепринятые критерии, такие как:

1. **Результативность:** насколько данный вариант приведет к желаемому результату.

2. **Эффективность:** рассчитывается эффект варианта политики на целевую группу или общество в целом; при этом используется анализ выгод-издержек.
3. **Справедливость:** распределение издержек и выгод должно быть справедливым.
4. **Реальность осуществления:** рассматриваются политические, административные и правовые условия для эффективной реализации варианта политики.
5. **Гибкость:** выше уже говорилось о динамичности процесса политики; рассматриваемый вариант политики должен быть достаточно гибким, чтобы в соответствии с новыми обстоятельствами изменяться в лучшую сторону.

Критерии содействуют выбору приемлемого варианта решения/политики. На этом этапе необходимо больше пользоваться численными характеристиками для выбора варианта. При этом рекомендуется быть скорее реалистом, чем оптимистом при оценке возможных последствий реализации вариантов политики.

4. Проектирование политики. После выбора варианта политики, она представляется соответствующему органу власти, который в свою очередь принимает его в первоначальном виде или после внесения изменений. На данном этапе выработанная политика становится государственной политикой, выработанной с учетом интересов общественности. Орган государственной власти должен решить, каким образом реализовать политику.

В процессе разработки проекта политики субъекты политики приступают к определению инструментов политики (например, правовые, экономические, социальные или организационно-административные) и реализаторов политики

(государственные, частные, неправительственные или общественные организации).

5. Реализация политики и ее мониторинг. В соответствии с разработанным проектом политики осуществляется ее реализация. Только успешная реализация грамотно подготовленного проекта позволит достичь высоких результатов.

На этой стадии предусматриваются специальные структуры, ответственные за обеспечение финансовых, трудовых и других ресурсов для успешной реализации проекта политики. Также разрабатываются детальные инструкции по ходу ее реализации. В ходе реализации политики должен осуществляться постоянный процесс мониторинга.

6. Оценка. Оценка политики является неотъемлемой частью политики и плана ее реализации. В процессе подготовки плана оценки политики участники ее реализации рассматривают возможные методы измерения и индикаторы достижения целей политики. От результатов оценки политики зависит последующее решение.

На данном этапе оцениваются не только результаты достижения намеченных целей, но и средства, затраченные на их достижение. В этот процесс вовлекается большое число стейкхолдеров.

Циклический и итеративный характер процесса политики дает возможность на стадии оценки пересмотреть «продукты» предыдущих стадий, то есть проблему, вариант политики, проект политики или план ее реализации. Иными словами, после оценки, при необходимости, проблема может быть возвращена в повестку дня органа власти. Если такой необходимости нет, то реализация политики может продолжаться намеченным путем.

Процесс политики не заканчивается на реализации, мониторинге или оценке политики. После оценивания результатов реализации политики проблема может быть возвращена на любой из предыдущих этапов. Таким образом, разграничение этапов достаточно условно; они взаимозависимы и влияют друг на друга.

Этапы процесса выработки политики

- Определить необходимость или новую возможность
- Высказать четко и понятно желаемое видение ситуации в будущем
- Разъяснить намерения в соответствии с миссией
- Определить политику, ее цели в виде программы
- Выбрать инструменты политики
- Разработать стратегию внедрения
- Наблюдать за результатами политики
- Оценить конечные результаты

Участники публичной политики

В результате существенного усложнения общественной жизни и политических процессов политики вынуждены учитывать в своей деятельности все новые и новые факторы, сталкиваться с растущим в геометрической прогрессии объемом информации, принимать значительно большее количество решений. Кроме того, политический процесс оказывается настолько динамичным, что повторяющихся ситуаций становится все меньше, а опыт, полученный от участия в прошедших событиях оказывается в будущем мало востребованным. Более того, попытки использовать старые наработки в новых ситуациях без учета изменившихся условий все чаще и чаще заканчиваются весьма неудачно.

1. Уполномоченный государственный орган по разработке политики или разработчики политики (policy makers) - это те, кто «делает» политику, т.е. лица, ответственные за ее разработку и принятие решений в органах власти.

Они являются «заказчиками» на исследование или анализ политики в этой ситуации.

В некоторых случаях они заключают прямые соглашения с аналитическими центрами на оказание консультационных услуг. Результатом заказа является аналитический документ, который осуществляется независимыми аналитиками или аналитическими центрами.

2. Аналитические центры. Новые вызовы современного управления приводят к тому, что политики вынуждены искать вспомогательные инструменты для оптимизации своей деятельности и находят их в виде носителей специального знания о политическом процессе, аналитических центров и экспертов, способных с помощью научных технологий трансформировать его в компетентный анализ ситуации, политический прогноз и, что самое главное, политическое решение. Они оказывают прямое воздействие на все слои общества.

Аналитики политики (policy analyst) - это эксперты, собственно которые владеют методологией и техниками подготовки публичных документов, проводят предварительный анализ, выполняют конкретные аналитические заказы на составление прогнозов, ситуационных анализов, а также предоставляют экспертные услуги для аналитического обеспечения процедуры принятия политических решений.

3. Группы интересов. Участники публичной политики представлены также людьми или группой людей, имеющих разные интересы в исходе проектируемого политического решения, которые являются заинтересованными сторонами (стейкхолдерами). Это, прежде всего, государственные и муниципальные органы управления и группы интересов, представляющие широкий спектр гражданского общества.

Анализ политики направлен на идентификацию стейкхолдеров - всех тех лиц (групп лиц), которые имеют отношение к процессу политики (как во власти, так и вне органов власти). Эти лица являются в известном смысле «пайщиками» процесса политики, так как они имеют «пай» - с ними нужно считаться в процессе политики.

Группы интересов (interest groups) - институцированные группы участников (могут учитываться формальные и неформальные связи, объединяющие участников в группы), которые имеют общие интересы в процессе политики. Примером являются группы бизнес-интересов, лоббистские группы предпринимателей; политические партии и движения, неправительственные организации. Группы интересов, включают группы, которые получают выгоды или страдают от предлагаемого решения.

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

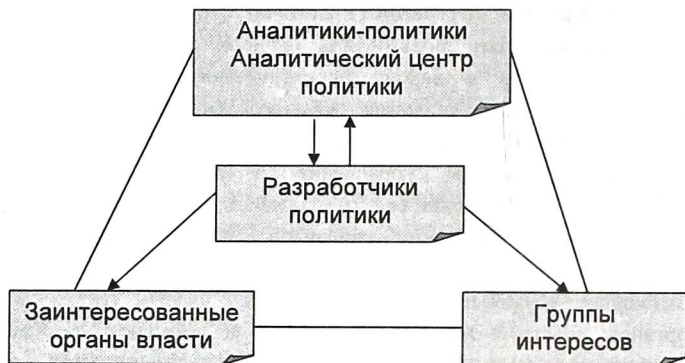


Рис 2. Участники публичной политики

Навыки, которыми аналитики-политики должны владеть:

1. Уметь собирать, организовывать и анализировать определенный объем информации, уметь писать отчеты и передавать результаты анализа политики в ясной и сжатой устной и письменной формах;
2. Помещать проблему в его более широкий социальный и экономический контекст, чтобы установить желаемые цели;
3. Уметь владеть количественными и качественными методами анализа, необходимыми для изучения проблемной ситуации, разработки альтернативных политик;
4. Понимать текущую политическую ситуацию с тем, чтобы рекомендовать подходящие альтернативные политики;
5. Коммуникативные навыки,

1.3. Развитие публичной политики в Кыргызстане и роль политических дискурсов

Публичная политика как сфера взаимодействия различных субъектов политики является относительно новой для нашей страны. Она начала развиваться в Кыргызстане после приобретения независимости в 1991 году в результате развития реальных демократических процессов, вовлечения в процессы принятия решений, активных граждан, представителей интеллектуальной элиты - экспертов, политологов, публицистов, ученых, а также представителей институтов гражданского общества. Сегодня в Кыргызстане в сфере публичной политики практикуют независимые аналитики, представители неправительственных организаций, международных проектов и аналитические центры. Однако их масса или плотность, а также качество и продуктивность их деятельности еще не достаточны, чтобы оказывать действенное влияние на принимаемые решения органов власти разных уровней.

Тем не менее, благодаря совокупности внешних и внутренних факторов, выступающих условием возможности осуществления публичной политики, традиционное содержание понятия «политика» в Кыргызстане начало меняться

Это позволяет говорить о публичной политике как складывающейся и незавершенной сфере общественной деятельности. Публичная политика в нашей стране пока еще имеет неясный и плохо определенный характер. Сферы частных и государственных интересов четко разграничены и зачастую противоположны, сфера гражданских интересов находится в процессе складывания и развития.



Рис. 3. Публичная сфера в обществе

Сегодня Кыргызстан находится в процессе перехода от одного состояния поля политики — традиционного, обладающего исторически сложившимся набором форм, к другому его состоянию — публичной политике, где гражданский сектор: эксперты, члены гражданских и общественных организаций, социальные работники являются важными действующими лицами, не менее важными, чем государственные служащие и чиновники.

Приведенная схема (Рис.3) указывает на два состояния поля публичной политики. Например, поле политических медиа-текстов сильно отличается от поля принятых государственных актов. Они имеют разные влияния на формирование общественного мнения населения страны, формируют разные группы выражения общественных интересов.

Системный подход в нынешней социокультурной ситуации может быть создан и будет эффективным только в том случае, если он будет включен в более общую и более широкую задачу создания и разработки средств методологического мышления и методологической работы, активного вовлечения граждан в общественные дискурсы.

В нашей республике за 20 лет прошло и состоялось множество дискурсов. Так, например, в 2006 году в стране активно обсуждались проблемы реализации программы PESAC,

вхождения в программу НРПС, вступление Кыргызстана в ВТО и т.д. Сегодня такому обсуждению подвергается вопрос о вступлении страны в Таможенный союз.

Однако, незавершенных, неоднозначных и противоречивых дискурсов больше, чем завершенных, полезных и позитивных. Не смотря на это можно говорить об их способности воспроизводить социальную реальность Кыргызстана, отражать позиции различных слоев населения.

В. Богатырев «Какой должна быть национальная система принятия решений»

(См. 1 ноября 2010, IPP).

Автор отмечает, что благоприятные условия для рефлексии создаются сменой власти, той благоприятной исторической точкой для продумывания национальных целей и национальных стратегий.

Для рефлексии автором выделено пять групп проблем:

1. отсутствие национальных целей и национальной стратегии развития страны;
2. отсутствие единой нации;
3. отсутствие на данной территории страны;
4. отсутствие государства;
5. отсутствие общенациональной позитивной идеологии.

Это пять точек возможного развития страны, пять точек запуска рефлексии по этому поводу.

Также им выделено пять пакетов проектов, которые с неизбежностью рефлексированы на предмет поэтапного исполнения каждого пакета и интеграции в единую «Национальную стратегию развития».

1. Программа «Национального целеполагания»;
2. Программа «Создание кыргызской экономики»;
3. Программа «Перезагрузки национального государственного механизма»;
4. Программа «Энергетической независимости»;
5. Программа «Возрождения национального духа».

Неопределенные дискурсы в значительной степени предопределены множеством конфликтующих дискурсов, частью которых является сами организации гражданского общества и активные граждане, закаленные в рыночных баталиях. Но это не означает, что гражданское общество не умеет инициировать дискуссии и побеждать в них. Это означает, что организации гражданского общества не в полной мере используют технологии публичной политики в сфере общественного управления.

Чтобы определить целостный феномен публичной политики, объединяющий практику с мыслительным процессом, предлагается понятие «политический дискурс» определить следующим образом: «это открытое коммуникационное действие, включающее множество практик и мыслительных схем, связанных с вполне определенной социальной проблемой». «Связующим местом» массовой коммуникации является аналитический документ, отражающий общественную проблему и варианты ее решения, например миграция, наркомания, общественная безопасность, безработица, бедность и т. д.

Эту трактовку можно сформулировать следующим образом: без дискурса не существует социальной реальности, и не поняв дискурс, мы не можем понять реальность, опыт и нас самих в публичной политике.

Признание важности роли дискурса в повседневной жизни Кыргызстана – это отправная точка методической рефлексии. Используя язык, способы анализа, производя тексты и выстраивая дискурсы, аналитики и аналитические группы конструируют эффекты не научно исследовательской работы, а публичной политики.

В самом общем смысле дискурс имеет отношение к актуальным практикам устных и письменных сообщений.

Успешная практика

Аналитический документ «Проблемы развития начального профессионального образования в Кыргызской республике: государственный сегмент» (2003 г.):

Подготовка аналитического документа была проведена в формате публичной политики, что позволило привлечь к участию в нем самых разных групп интересов, мнение которых учитывалось.

В документе отмечено: «Разработка реформы невозможна без разворачивания широкой профессиональной и общественной дискуссий...».

В аналитическом документе выделена необходимость «общественной дискуссии» по проблемам профтехобразования.

Причины следующие:

- нужен выход на другие смежные государственные сферы рынка труд;
- необходимо привлечь значительные финансовые средства;
- нужно учесть переход на 12-летнюю систему общего образования;
- надо преодолеть негативное отношение к системе ПТО, сложившееся в общественном мнении.

Также выделена необходимость «профессиональной дискуссии».

Причины следующие:

1. нужно вовлечь в реформы всех работников ПТО и работников институтов поддержки;
2. необходимо выработать и пересмотреть цели системы ПТО;
3. нужно сформировать рабочие группы по ключевым направлениям реформы;
4. провести исследования накопленного опыта в училищах для выработки позитивных моделей, аналитики, тренерских команд, построения системы переобучения персонала;
5. запустить экспериментальную работу;
6. подготовить шлейф нормативных документов и мониторить их внедрение по всей стране.

Подобный подход эффективен для описания методики проведения публичной политики, выявления единиц анализа такой политики, "распознавания" структуры самого дискурса.

Дискурс определяется таким образом, как взаимосвязанный набор текстов, а также практик их производства, распределения и оценки, то в совокупности формирует субъекты и объекты публичной политики.

Иными словами, если следовать логике аналитического документа, социальная реальность производится и становится практикой именно в ходе консультаций и обсуждений.

Социальные взаимодействия могут быть полностью поняты и отнесены к дискурсам, в которых формируются их общественные значения и смыслы самых обыкновенных слов, побуждающих к действиям.

Дискурсы реализуются с помощью различных текстов, которые их составляют. Тексты, таким образом, могут рассматриваться как материальный повод воплощения дискурса.

Здесь важно подчеркнуть еще и следующее: тексты сами по себе без погружения в определенную среду не могут быть содержательными, то есть нести вполне определенный смысл, адресованный другому человеку.

Но текст – не деятельность, а знаковая модель, программа, матрица развертывания коммуникации в виде сопряжения коммуникативных деятельностей.

Тексты приобретают смысл и значение только в коммуникациях, то есть в процессе взаимодействия одних людей с другими носителями текстов, с другими дискурсами, с которыми они завязаны, способами их производства, рассеивания по стране и употребления.

Таким образом, подход к изучению дискурса является «трехаспектным», в том смысле, что он направлен:

- (1) на анализ текстов в рамках дискурсов, локализуя их
- (2) в историческом и социальном контексте, в связи с чем проводится
- (3) изучение конкретных акторов, отношений и практик, характеризующих предмет публичной политики.

Элемент – **контекст** – имеет важное значение. А контекстуальность означает связь, точнее, связи с более широким кругом явлений. Контекстом реформ является мировой опыт.

В целом, интерес к связи между дискурсом и социальной реальностью обязывает изучать конкретные тексты как проявления актуальных дискурсов, но можно и не найти дискурсы в самих, отдельно взятых – текстах.

Стало быть, необходимо изучать совокупности текстов, которые интегрируют и производят дискурсы. Это и есть важная часть становления публичной политики, когда присутствие массивов аналитических документов становится объективной реальностью для принятия решений на любом уровне управления людьми.

Не маловажен другой аспект развития публичной политики в Кыргызстане когда эксперты готовят политические тексты, но не признают или не дооценивают роли коммуникаций для подготовки политических документов. Не выносят подготовленный на публичное обсуждение.

Государственные структуры располагают проплаченными кадрами, проводят исследования, но не могут сделать глубокий анализ политики для подготовки необходимых решений. Заедает «текучка» - ворох сиюминутных дел.

Аналитические центры делают достаточно качественный анализ, но не могут принять и утвердить легитимное решение. Им нужен посредник для работы с лицами, принимающими решения.

А гражданское общество развивает коммуникации и дискурсы по достаточно широкому кругу проблем, не имея на руках решений в виде аналитических текстов, которые необходимо положить предметом обсуждения. Зачастую нет стыка с органами системы принятия решений.

Что делать при такой фрагментации организации публичного управления страной? Необходимо уметь подготовить действенный аналитический документ, который направлен, во-первых, на политику, во-вторых, на публичность.

2. ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ И ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ

*«Хорошую информацию трудно добыть.
Сделать с ней что-нибудь – еще труднее».*

Роберт Линн

2.1. Подходы к проведению анализа политики

Наука о политике со временем раскололась на два различных лагеря.

Первый – это исследование Политики, которое стремится понять и информировать процесс разработки политики через первичные исследования конкретных проблем политики. Обычно область исследования политики интересна группам исследователей политики или ученых. Научный анализ более кодифицирован; существуют рутинные стадии исследований и принятые стандарты научного поведения.

Другой ветвью является анализ политики. Эта область более политически мотивирована и стремится оказывать прямое влияние на фактические результаты в политике через проектирование политики для органов власти. Обычно анализ политики осуществляется аналитиками политики или аналитическими центрами. В условиях Кыргызстана, где идет формирование аналитических центров, это могут быть организации гражданского общества, имеющие необходимый аналитический потенциал.

Что отличает анализ политики от исследования политики? Основными факторами являются:

- Проектирование решений для конкретной проблемы, это означает, что целью анализа является практический, реальный и всеобъемлющий результат.

- Представление аргументов, разработанных на основе ценностей, а не просто холодный эмпиризм анализа данных, что означает не только презентация данных, но и убеждение аудитории в пригодности ваших рекомендаций.

Из материалов предыдущего раздела следует, что анализ политики - это деятельность аналитика политики, связанная с использованием его знаний в разных дисциплинах, применением общих принципов и специальных методов анализа проблем представляемых путем подготовки аналитических документов для обсуждения или решения актуальных общественных проблем.

Контрольный список вопросов для аналитика

- На какие этапы процесса разработки политики оказывает влияние ваш Аналитический Документ?
- Какие стейкхолдеры должны быть вовлечены в процесс консультаций?
- В чем основная проблема? Можно ли ее просуммировать в одном-двух предложениях?
- Достаточно ли весомы ваши аргументы в поддержку ваших выводов о существующей проблеме?
- Описаны и оценены ли возможные варианты политики? Какие оценочные критерии использованы?
- Принято ли решение о предпочтительном варианте?
- Достаточно весомы ли ваши доводы для убедительного аргументирования выбранного вами варианта?
- Кому предназначен ваш документ?
- Почему вы хотите донести им свои идеи о проблеме политики?
- Каким будет способ донесения ваших идей?

На практике при проведении анализа политики приходится иметь дело с тремя типами анализа:

- анализ, основанный на использовании ожидаемых величин (*ex anteanalysis*),
- анализ, основанный на использовании существующих фактов (*ex postanalysis*),
- интегрированный анализ политики, сочетающий оба типа.

1. Анализ, основанный на использовании ожидаемых величин (предполагаемый, опережающий) включает в себя сбор и трансформацию информации перед инициированием и осуществлением политических действий.

Такой анализ характеризует операционные стили экономистов, системных аналитиков и операционных исследователей. Такой тип анализа политики может быть разделен на *прогнозирующий* (проектирование будущих ситуаций в результате применения определенной альтернативы) и *предписывающий* (анализ, рекомендуемый действия, которые приведут к определенному результату).

2. Анализ, основанный на использовании существующих фактов, ограничивается сбором и трансформацией информации после осуществления политических действий. Этот тип анализа также предполагает аналитическую работу в больших масштабах. Он разделяется на *ретроспективный* (описание и интерпретация политики, осуществленной в прошлом) и *оценочный* (анализ, относящийся к оценке программ, проектов и т.д.).

3. Интегрированный анализ политики соединяет ожидаемые и уже существующие стадии сбора информации, при этом аналитики политики непрерывно собирают и трансформируют собираемую информацию на протяжении определенного времени.

Методологических подходов к анализу политики много. Во второй половине XX столетия были концептуализированы важнейшие из них, лежащие теперь в основе практики проведения анализа политики.

Несмотря на различия в сущности отдельных проблем, сложилась следующая последовательность проведения анализа политики.

Организация процесса выявления реально существующих общественных проблем. Разрозненные факты и данные анализируются и формулируются в проблему.

- (1) За этим следует проектирование целей или желаемых результатов, которые реально возможно достичь.
- (2) Разрабатываются альтернативные курсы действий (политик) для достижения целей.
- (3) Все это оформляется в виде аналитического документа, выносится на публичное обсуждение или передается как рекомендации для лиц, принимающих политические решения.

Рассмотрим первую часть анализа политики связанную с определением проблемы.

Считается, что определение и структурирование проблемы наиболее сложный, но важный шаг в анализе политики, т.к. правильное определение проблемы имеет важное значение для нахождения решения и осуществления политики. Аналитики чаще всего ошибаются, не потому что они находят неправильное решение проблемы, а потому что они неправильно идентифицируют саму проблему.

Актуальные проблемы определяют политическую повестку власти. Для этого проблемы должны быть проверены, определены и заново сформулированы на каждом этапе политического анализа. Этот этап направлен на определение

проблемы конкретными терминами и разработка утверждения, которое даст клиенту точное понимание всех аспектов проблемы, а аналитику позволит создать альтернативы к ней.

Процесс определения проблемы включает следующие шаги:

- проверка начального утверждения проблемы;
- сужение проблемы до определенного размера;
- определение проблемы с точки зрения заинтересованных сторон;
- определение потенциальных победителей и выгоды;
- проведение первого приблизительного анализа.

Хотя основные методы, используемые на этом этапе имеют ясно поставленные цели, такие как концентрация на определении масштабов и структуры проблемы, определение ключевых факторов и другие, они все направлены на сокращение возможности возникновения ошибки, т.е. формулировку неправильной сущности или утверждения проблемы.

Определить проблему, которую следует решить, не всегда просто. Это и есть первая проблема анализа политики. Что представляется проблемой для одних, может не быть проблемой для других. Диагностика проблемы, должна быть тесно связана с установлением возможностей. Проблема, означает наличие какого-то недостатка, изъяна, несоответствия. Значит, следует найти возможности и воспользоваться ими. Хотя оба процесса важны для анализа политики, поиск возможностей и использование их преимуществ является более стимулирующим, и в перспективе более продуктивным.

Для решения проблем используются различные методологические подходы. Это в значительной степени определяется степенью полноты и достоверности информации о проблеме. Так, например, при относительной полноте и достоверности исходной информации может использоваться

методология "цели-средства", а при ее относительном недостатке – методология «инкрементализма».

Методология "цели-средства" рекомендует разработчикам получить у политических руководителей заявленные цели и задачи, придумать как можно больше альтернативных решений для достижения этих целей и выбрать то из них, которое обещает наибольший социально эффективный результат.

Однако, так как никто не может воспользоваться фактами и логикой для того, чтобы поставить под сомнение это решение, метод "целей-средств" неизбежно ставит содержательные положения решения в зависимость от ценностных ориентаций того, кто стоит у власти.

Методология «инкрементализма» подчеркивает практическую невозможность получения достаточного количества данных, чтобы сравнить относительный вес альтернатив. Он подчеркивает риск того, что при отсутствии этих данных попытки провести решения могут стоить огромную цену. Он подразумевает, что разработчики должны разрабатывать такие решения, которые ведут к возможным наименьшим изменениям, продвигаясь к лучшим решениям небольшими шагами, постепенным приращением. Этот метод исключает возможность коренной перестройки институтов и другие радикальные изменения.

Имеются несколько приемов, с помощью которых аналитик и политическое руководство в условиях неопределенности, могут успешно решать проблемы.

Некоторые рекомендации действий в таких условиях:

- Нацеливайтесь на наиболее очевидные трудности - "узкие места".

- Концентрируйтесь не на общих трудностях, а на их производных компонентах.
- Отклоняйтесь от имеющегося опыта только на периферии вопроса, сосредотачивая свой анализ, таким образом, только на знакомом, лучше известном опыте и резко сокращая число альтернативных решений, которые подлежат исследованию.
- Оставляйте открытой возможность поправить ошибку. Обеспечьте возможность для выполнения второго, третьего, четвертого и последующих шагов для решения появившихся проблем.
- Максимизируйте возможности для обратной связи.

2.2. Методы сбора информации для проведения анализа политики

Итак, анализу политики предшествует сбор разнообразной информации, поэтому она является особым ресурсом разработки публичной политики.

При анализе политики, как и одной из форм аналитической работы, могут быть использованы разнообразные источники информации. Обработка и изучение имеющейся информации - наиболее простой способ выявления проблем, которым может воспользоваться каждый аналитик политики.

Источниками информации о проблемах могут быть:

- статистические данные,
- экспертные оценки,
- разнообразные отчеты, аналитические материалы,
- статьи и другие публикации СМИ,
- письма и жалобы граждан, обращения избирателей,
- результаты опросов общественного мнения,

- результаты мониторинга и оценки,
- другие источники.

Поиск и сбор информации по изучаемой проблеме один из наиболее трудоемких и затратных видов работ процесса анализа публичной политики. Поэтому начинающим аналитикам политики важно хорошо владеть методами сбора и анализа, применяемых в академических исследованиях.

Основными методами получения информации являются:

- Наблюдение (регистрация);
- Анализ документов (отчеты, статьи, материалы СМИ, исследования и т.д.);
- Опросы (анкетирование, интервью) и фокусные группы;
- Эксперимент.

Наблюдение (регистрация). Это процесс сбора и регистрации событий или особых моментов, связанных с состоянием или поведением изучаемого объекта. Предметом наблюдений могут быть свойства и поведение индивидуумов, групп, коллективов, организаций и т.п. Наблюдение бывает простым, когда оно не подчинено плану и ведется без определенно разработанной системы.

Наблюдение, присущее анализу политики, отличается тем, что:

- оно подчинено ясной исследовательской цели и четко сформулированным задачам;
- планируется по заранее обдуманной процедуре;
- все данные фиксируются в протоколах или дневниках по определенной системе;
- полученная информация должна поддаваться контролю на обоснованность и устойчивость.

Процедура наблюдения складывается из ответа на вопросы: “Что наблюдать?”, “Как наблюдать?” и “Как вести записи?”.

Анализ документов следующий важный метод сбора информации. Документальной называют любую информацию, фиксированную в печатном или рукописном тексте, на магнитной ленте, на фото- или киноленте.

Документы нередко выступают в роли главного источника информации для анализа политики. Аналитик политики должен проявить изобретательность в поисках подходящих документов, подчас весьма неожиданных.

Огромное и самостоятельное значение имеют данные государственной статистики, которыми надо уметь пользоваться, а также знать, с какой регулярностью они собираются и публикуются.

В зависимости от статуса документы делятся на официальные и неофициальные.

Официальные - протоколы, правительственные материалы, постановления, заявления, коммюнике, стенограммы официальных заседаний, данные государственной и ведомственной статистики, архивы и т.д., отчетность.

Неофициальные - личные документы, а также составленные частными гражданами безличные документы (например, статистические обобщения, выполненные другим исследователем на основе собственных наблюдений).

Особая группа документов - газеты, журналы, радио, телевидение и материалы сети Интернет.

По источнику информации документы делятся на первичные и вторичные.

Опрос. При проведении опроса используют:

- непосредственное интервью, применяется при большом количестве открытых вопросов;
- анкетный опрос, наиболее эффективен для быстрых опросов с коротким списком вопросов; дает возможность

респонденту спокойно обдумать свои ответы, однако характеризуется незначительным уровнем отклика.

Чаще всего такое исследование ограничивается выборочной совокупностью (выборкой). Значимым свойством выборки является ее репрезентативность - насколько точно данная выборка представляет генеральную совокупность.

Выделяются следующие виды выборок:

- случайная выборка, когда любой элемент генеральной совокупности может оказаться выбранным;
- стратифицированная выборка, когда опрос осуществляется в каждой из выбранных страт;
- кластерная выборка, когда опрашивается определенный кластер из всей совокупности.

Причинами ошибки выборки могут быть ее нерепрезентативность, неискренность респондента, ошибка сбора данных, ошибка наблюдения, ошибка инструментария.

Эксперимент - это исследование влияния одного фактора на другой при одновременном контроле посторонних факторов. Эксперименты подразделяются на проходящие в искусственной обстановке и протекающие в реальных условиях.

В зависимости от используемых источников информации деятельность по анализу политики можно разделить на кабинетные и полевые исследования. На практике они дополняют друг друга.

Кабинетное исследование - поиск, сбор и анализ уже существующей вторичной информации, т.е. данных, собранных ранее для других целей.

Полевое исследование - поиск, сбор и обработка данных специально для конкретного анализа. Полевое исследование основывается на первичной информации полученной для решения конкретной исследуемой проблемы.

В зависимости от используемых инструментов анализа информации методы исследования можно разделить также на следующие виды:

- количественные;
- качественные.

В основе **количественных исследований** лежат математические модели и методы, что позволяет в результате иметь не мнения и предположения, а точные количественные (числовые) значения изучаемых показателей.

Качественные исследования фокусируются не на статистических измерениях, а на понимании, объяснение и интерпретацию эмпирических данных и являются источником формирования продуктивных идей. Они отвечают на вопросы "что?" "как?" и "почему?"?

В качественных исследованиях широко используются методы, которые помогают раскрыть мотивы, верования, установки, отношения, предпочтения, ценности, степень удовлетворенности людей и т.д.

Зачастую, проведение анализа и исследований требует комплексного подхода - совместного использования количественных и качественных методик.

Многообразие видов исследовательских методов обуславливает различные методы, которые могут быть классифицированы по различным основаниям (критериям). Применительно к публичной политике эти методы включают в себя ряд специфических методов, приемов и технологий работы с данными.

Методы анализа политики представляют собой совокупность методологических подходов и принципов, обеспечивающих оценку, прогнозирование, мониторинг и оценку принимаемых решений. В основе направленности

анализа лежат мировоззренческие взгляды и ценности самого аналитика. Они влияют на выбор приемов анализа, применяемый аналитиками для решения конкретных проблем.

Характерной чертой анализа политики является то, насколько его потребитель (заказчик) понял данный анализ и способен следовать данной логике, в результате чего, способен сформулировать и реализовать лучшую политику.

Методы анализа политики являются системными процедурами для разрешения специфических проблем.

Рассмотрим некоторые методы используемые при анализе политики.

1. Контент-анализ. Этот метод представляет собой анализ количественных данных об изучаемом явлении для последующей интерпретации результатов с целью оценки и прогнозирования действий политических акторов. Специфика контент-анализа позволила исследователям отнести его к «научно-обоснованному методу чтения между строк».

Контент-анализу подвергаются официальные документы, книги, статьи, объявления, телевизионные выступления, кино- и видеозаписи, фотографии, лозунги, произведения искусства.

С его помощью возможно определить преобладающие направления СМИ, рейтинг лидеров, фирм, организаций, выявить отношение СМИ к определенным деятелям, событиям и так далее.

В процедуре контент-анализа можно выделить несколько этапов:

1. Определение задач, объекта исследования, разработка категориального аппарата, выбор качественных и количественных единиц контент-анализа.

2. Составление кодировочной инструкции. В тексте отбираются индикаторы выбранных категорий исследования.
3. Кодировка всего массива исследуемых текстов - осуществляется процесс квантификации, т. е. перевод в цифровое выражение всей совокупности исследуемых текстов.
4. Статистическая обработка полученных данных. Осуществляется вручную или на ЭВМ. Обычно используются процентные и частотные распределения, разнообразные коэффициенты корреляций и так далее.
5. Интерпретация полученных данных на основе анализа и теоретического контекста исследования, верификация данных. Данные представляются с помощью разнообразных графических средств - диаграмм, графиков.

2. Ивент-анализ. Этот метод позволяет упорядочить и структурировать сложные политические процессы (принятие нормативных актов, публичные заявления политиков, конфликты) в виде событийного ряда.

При этом данные систематизируются по следующим параметрам: 1) субъект-инициатор; 2) акция (что происходит); 3) мишень (по отношению к кому); 4) дата; 5) географическая локализации.

Ивент-анализ применяется при изучении конфликтных ситуаций, для анализа процесса международных переговоров, в сфере прогнозирования, позволяя выявить объективные тенденции политической ситуации.

Методика ивент-анализа включает в себя следующие этапы:

1. Составляется база данных или используются уже имеющиеся базы данных. В качестве источников информации используются официальные документы, сообщения, обзоры новостей, статистическая информация.

2. Информационный массив расчленяется на отдельные единицы наблюдения и данные сортируются в соответствии с целями исследования. Например:

- кто осуществляет действие: свои/чужие;
- тип действия: вербальные, физические;
- цель: вражда, нейтралитет, сотрудничество.

В качестве субъектов чаще всего рассматривают государства, политические институты, организации, политических лидеров.

3. Подсчитываются результаты заполнения матричного классификатора.

4. Проводится аналитическое сравнение полученных величин, характеризующих события на определенном временном промежутке.

Обычно сравнивают:

- события в рамках одного промежутка времени, но на разном пространстве;
- события в рамках одного пространства, но в различные промежутки времени;
- события в пределах разных пространств на нескольких временных этапах.

5. Проводится верификация полученных результатов.

Преимущества ивент-анализа заключаются в высокой объективности, что делает методику одной из популярных основ принятия решений. Однако методика трудоемка, требует высокого уровня квалификации исполнителей.

3. Разговор с проблемой. Это эффективный способ анализа проблемы. Когда занимаются решением проблем, полезны ответы на целый ряд вопросов. При этом формируются ответы на следующие вопросы:

- Что это за проблема, которую мы пытаемся решить?
- Откуда и почему возникла эта проблема?
- Кто является основным заинтересованным лицом?
- Кто еще, заинтересован в ее решении? (Они могут стать партнерами или исполнителями решения проблемы).
- Где это является проблемой? (Только в одной части района/области или представляет проблему для всех?)
- Когда это представляет собой проблему? (В какое-то время года или постоянно?)
- Как долго это может оставаться проблемой? (Если это старая проблема, это также что-то говорит о возможностях или желании не решить ее).
- Что случится, если ничего не предпринимать для решения проблемы? (Если ничего не случится, может быть, проблема не настолько серьезна.)

Этот перечень вопросов является хорошим началом анализа проблемы. Вместе с ответами можно получить дополнительную информацию и понимание, необходимые для решения проблемы.

Если получены ответы на все вопросы, то одним из лучших способов дальнейшего анализа проблемной ситуации является изучение внешних сил, которые служат препятствием в решении проблемы, и сил, которые можно мобилизовать для ее решения.

Согласно теории проектирования, любая проблема находится в состоянии квази-неподвижного равновесия благодаря движущим и сдерживающим силам, окружающим

проблемную ситуацию. Если усилить движущие силы и ослабить или устранить сдерживающие силы, можно осуществить желательные изменения. Это простая и эффективная подготовка к дальнейшему анализу проблемы.

4. SWOT-анализ. Это эффективный и быстрый инструмент выявления и оценки проблем. Проблемы выявляются путем анализа сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, изучения внутренней и внешней среды проблемо содержащего объекта.

При проведении SWOT-анализа ищутся ответы на следующие вопросы. Каковы: а) сильные и, б) слабые стороны организации во внутренней среде территории, организации, сообщества? Какие имеются: в) возможности и, г) угрозы во внешней среде? Далее составляется четыре списка. Благодаря этим действиям вырисовывается четкая картина имеющихся проблем и возможностей.

5. Анализ внешних сил. На любой стадии политического цикла в процесс вмешиваются различные группы интересов и лица, поддерживающие и противостоящие определенной политике. Последние пытаются блокировать решения. Следовательно, надо думать о сотрудничестве с необходимыми участниками уже на ранних стадиях.

Изучение внешнего окружения - позиции участников политического процесса, является важным элементом политического анализа. Для этого также необходимо составить список, который способствует разъяснению политических факторов.

Надо собрать и изучить следующую информацию:

- Заинтересованные лица,
- Мотивации,
- Убеждения,

- Ресурсы,
- Эффективность,
- Места.

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

- Определите список заинтересованных и потенциальных участников.
- 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?

- Повторно определите цели и задачи каждого заинтересованного лица.
- Определите, что каждое заинтересованное лицо может сделать и сделает для достижения цели.
- 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?

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?

- 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?

- 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.

Пример ниже иллюстрирует оценку проблемной ситуации основанном на подходе учитывающем позиции участников политического процесса.

**Проблема: 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
Не избираемые представители власти			
Прокурор города	Поддержка мэра и защита города от правонарушений	Запрещение законно	Профессиональное мнение
Директор департамента здравоохранения	Борьба со злоупотреблением алкоголем	Тест скорее желательно	Профессиональное мнение, данные о 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

6. Причинно-следственный анализ. Анализ проблем предусматривает объяснения, почему эти проблемы происходят, т.е. это метод предполагает выявление причин каждой существующей выше проблемы. Также необходимо выявить следствия проблемы, т.е. как существующая проблема влияет на ситуацию в будущем и в обществе в целом. Таким образом, строится цепочка *причина - проблема - следствие*.

Проблема должна формулироваться не как отсутствие чего-либо, что приводит к тому, что существующее положение не анализируется, а предлагаются пути решения проблемы. Задача заключается во всестороннем обосновании того, *почему нужно решить существующую проблему*, а не описания путей ее решения.

Далее строится дерево проблем (см. рис.4) по следующему правилу:

- если проблема является причиной, она помещается уровнем ниже;

- если проблема является следствием, она помещается уровнем выше;
- если проблема не причина или следствие, она помещается на тот же уровень.



Рис. 4. Дерево проблем

Пример. Проблема облесения. Причинами этой проблемы могут быть:

- Незаконная вырубка леса и деревьев местным населением,
- Не ведутся работы по восстановлению леса.

В свою очередь причиной незаконной вырубки могут быть:

- потребность в топливе для пищеприготовления и обогрева,
- высокие цены на топливо,
- слабая информированность населения об экологических проблемах,
- не достаточные меры по охране леса.

Следствием облесение может быть нарушение экологического баланса и разрушение среды обитания, что ведет к оползням, нарушению биоразнообразия, эрозии почвы и т.д. Таким образом, получим следующее дерево проблем (рис. 5).

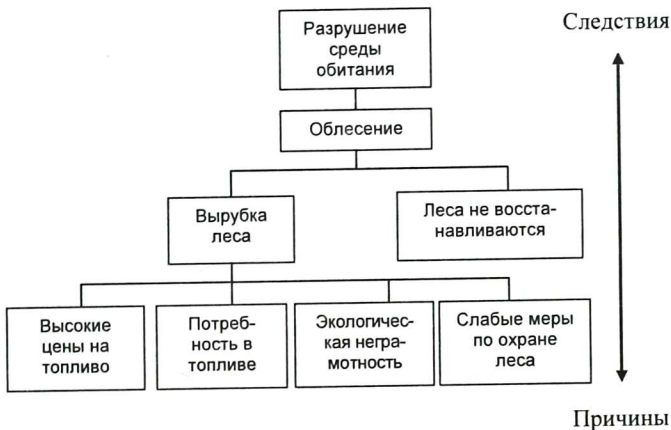


Рис. 5. Пример дерева проблем

Условно, всякую проблему можно представить как две разделенные половины единого целого. Одна половина - исходная проблемная ситуация, где мы находимся, вторая - та, куда хотим попасть - наша цель. Разрыв между ними составляет проблему.

Индикатором правильной формулировки проблемы является наличие возможности постановки вариативности решений, разных способов решения проблемы. Поэтому постановка цели является неотъемлемой составляющей анализа политики, которая требует определенной дисциплины, не обязательной на других этапах. Но если не знать, куда нужно добраться, невозможно решить, как это сделать.

Определение цели - (это проектирование, начатое с конца), это заявление, куда предлагается пойти. Это в свою очередь определяет, что надо выполнить, кто, что, с кем и когда будет делать и как узнать, что цель достигнута.

Хорошо определенная цель должна соответствовать большинству или всем ниже приведенным критериям:

- (1) Определение должно быть конкретным и устанавливающим, что требуется сделать в предстоящее время.
- (2) В нем определяется конечный результат, но не процесс.
- (3) Целью должно быть то, что организация или группа желают сделать, — иначе она может ускользнуть.
- (4) Цель должна быть измерима; мы должны знать, как определить, что уже достигли ее, и суметь измерить прогрессивность своего продвижения к ней. Можем ли мы ее измерить временем, просчитать, завершить?
- (5) Должна быть установлена дата достижения цели. Отсутствие даты является разрешением игнорировать временной фактор.
- (6) Цель должна быть достижимой в период, отведенный для этого.
- (7) Процесс продвижения к цели должен отслеживаться, быть под контролем. Без этого трудно дать гарантию, что цель будет достигнута. Хотя возможно, что некоторые моменты процессов будут неподвластны нашему контролю, поэтому надо стараться максимально ограничить внешнее влияние или вмешательство.

Главное в постановке цели — такое ее определение, чтобы всегда было ясно, продвигаемся мы к ней или нет. Часто цель однако, формулируется слишком неопределенно, туманно.

Когда формулируется цель, можно спросить себя, является ли она:

- Умеренной?
- Конкретной?
- Ориентированной на результат?

- Реалистичной и достижимой?
- Ограниченной временем?

Также полезно спросить:

- Что именно надо сделать для достижения цели?
- Кто это сделает?
- Кому это будет выгодно?
- Когда это случится?
- Как мы будем знать, что достигли цели?

В то время как анализ проблем представляет отрицательные аспекты существующей ситуации, анализ целей представляет положительные аспекты желаемой будущей ситуации. Это заключается в переформулировании проблем в цели.

Например.

Проблема:
 Никем не ведутся работы по
 восстановлению леса

Цель/задача:
 Органам МСУ до конца года
 организовать высадку
 деревьев на территории 10 га

Для этого рекомендуется использовать дерево проблем и построить дерево целей и задач как зеркальное отражение дерева проблем. Отношение «причина – следствие» становится отношением «средства – результат». Если в логике полученного дерева целей имеются разрывы, то следует поменять цели по уровням иерархии.

В каждом случае цели/задачи, насколько это возможно, должны удовлетворять SMART - требованиям. Это значит, что цели должны: иметь временные рамки, поддаваться измерению, быть определенными и реалистичными.

- S Конкретность - быть конкретными при постановке цели
- M Измеримость - показатели достижения цели, поддающиеся измерению
- A Распределяемость - возможность определить подцели.
- R Реалистичность - соответствие имеющимся ресурсам.
- T Временные рамки - продолжительность и время достижения цели.

2.3. Методы разработки и сравнения альтернатив

Напомним, публичная политика предполагает разработку альтернатив вариантов политики для лиц принимающих решения. Это должно быть предпринято в общих чертах, для того, чтобы разрешать вопросы политической повестки.

Формирование альтернатив является наиболее трудным и одновременно наиболее творческим этапом цикла политики. Важно сознательно сгенерировать как можно большее число альтернатив.

Источниками формирования вариантов (альтернатив) политики могут быть:

- Существующие предложения относительно политического курса: исходные варианты; варианты, при которых не используются какие-либо мероприятия.
- Общие политические решения.
- Модифицированные общие политические решения.
- Решения, базирующиеся на прецеденте: мозговые штурмы, обзоры и количественные исследования, варианты, предусматривающие изменение процесса.

Формирование альтернатив должно проводиться с учетом следующих условий:

- Политический выбор обязательно включает сравнение нескольких вариантов (альтернатив).
 - Определить варианты означает описать разные подходы к решению проблемы, а не описать несколько мероприятий, которые можно объединить в один подход.
 - Принимая во внимание ограниченное время Заказчика (и аналитика), оптимальное количество вариантов - от 3-5.
 - В некоторых ситуациях выбирать приходится между новым курсом действий и сохранением статус-кво.
- Пример вариантов политики приведен ниже.

**Пример. Проблема: Транспортная перегрузка
центральной части города**

Вариант 1: Разработать новый план движения общественного транспорта в центральной части города

Вариант 2: Усилить меры регулирования частного транспорта в центральной части города

Разработать план новых автобусных линий

Вариант 3: Создать бестранспортные зоны в городе и усилить информирование населения

Существуют большое разнообразие методов и инструментов выработки альтернатив. Наиболее общие способы:

- 1) Поиск альтернатив в научной и периодической литературе;
- 2) Привлечение экспертов, имеющих разнообразную подготовку и опыт;
- 3) Увеличение числа альтернатив за счет их комбинирования, образования промежуточных вариантов между предложенными ранее (т.е. не "либо-либо", а кроме того, еще и "от одной и от другой альтернативы");

- 4) Модификация имеющихся альтернатив, т.е. формирование альтернатив, лишь частично отличающихся от известной;
- 5) Включение альтернатив, противоположных предложенным, в том числе и "нулевой" альтернативы ("не делать ничего", т.е. рассмотреть последствия развития событий без нашего вмешательства);
- 6) Интервьюирование заинтересованных лиц и более широкие анкетные опросы;
- 7) Включение в рассмотрение даже тех альтернатив, которые на первый взгляд кажутся глупыми или надуманными;
- 8) Генерирование альтернатив, рассчитанных на различные интервалы времени (долгосрочные, краткосрочные, экстренные); и т.д.

Если специально стремиться к тому, чтобы на начальной стадии было получено, как можно больше альтернатив, то для некоторых проблем их количество может достичь многих десятков.

К признакам "хороших" альтернатив относят устойчивость при изменении некоторых внешних условий, надежность, многоцелевую пригодность, адаптивность, другие признаки "практичности". В отсеве могут помочь также обнаружение отрицательных побочных эффектов, не достижение контрольных уровней по некоторым важным показателям (например, слишком высокая стоимость) и пр.

Предварительный отсев не рекомендуется проводить слишком жестко; для детального анализа необходимы хотя бы несколько альтернатив.

Рассмотрим теперь некоторые хорошо зарекомендовавшие себя на практике организационные формы генерирования альтернатив.

- Мозговой штурм

- Синектика
- Разработка сценариев.

1. Метод мозгового штурма специально разработан для получения максимального количества предложений. Он заключается в организации неконтролируемой, спонтанной генерации идей участниками группового обсуждения проблемы. На этой базе возникают цепочки ассоциаций, которые могут привести к неожиданному решению проблемы.

Техника мозгового штурма такова. Собирается группа лиц, отобранных для генерации альтернатив; главный принцип отбора — разнообразие профессий, квалификации, опыта (такой принцип поможет расширить фонд априорной информации, которой располагает группа).

Сообщается, что приветствуются любые идеи, возникшие как индивидуально, так и по ассоциации при выслушивании предложений других участников, в том числе и лишь частично улучшающие чужие идеи (каждую идею рекомендуется записать на отдельной карточке).

Критика — это важнейшее условие мозгового штурма: сама возможность критики тормозит воображение. Каждый по очереди зачитывает свою идею, остальные слушают и записывают на карточки новые мысли, возникшие под влиянием услышанного. Затем все карточки собираются, сортируются и анализируются, обычно другой группой экспертов.

Число альтернатив можно впоследствии значительно увеличить, комбинируя сгенерированные идеи. Среди полученных в результате мозгового штурма идей может оказаться много глупых и неосуществимых, но "глупые идеи легко исключаются последующей критикой, ибо компетентную критику легче получить, чем компетентное творчество".

2. Синектика предназначена для генерирования альтернатив путем ассоциативного мышления, поиска аналогий поставленной задаче. В противоположность мозговому штурму здесь целью является не количество альтернатив, а генерирование небольшого числа альтернатив (даже единственной альтернативы), разрешающих данную проблему.

Суть синектики можно кратко изложить следующим образом. Формируется группа из 5-7 человек, отобранных по признакам гибкости мышления, практического опыта (предпочтение отдается людям, менявшим профессии и специальности), психологической совместимости, общительности, подвижности (последнее, как станет ясно из изложенного ниже, очень важно).

Выработав определенные навыки совместной работы, группа ведет систематическое направленное обсуждение любых аналогий с подлежащей решению проблемой, спонтанно возникающих в ходе бесед.

Перебираются не только три известных подобия (прямое, косвенное и условное), но и чисто фантастические аналогии (последнее означает попытки представить себе вещи такими, какими они не являются на самом деле, но какими хотелось бы их видеть; например, можно вообразить, что дорога существует только непосредственно под колесами автомашины).

Раскрепощенность воображения, интенсивный творческий труд создают атмосферу душевного подъема, характерную для синектики. Успеху работы синектических групп способствует соблюдение определенных правил, в частности:

1) запрещено обсуждать достоинства и недостатки членов группы;

2) каждый имеет право прекратить работу без каких-либо объяснений при малейших признаках утомления;

3) роль ведущего периодически переходит к другим членам группы, и т.д.

В некоторых проблемах искомое решение должно определить реальное будущее течение событий. В таких случаях альтернативами являются различные (воображаемые, но правдоподобные) последовательности действий и вытекающих из них событий, которые могут произойти в будущем с исследуемой системой. Эти последовательности имеют общее начало (настоящее состояние), но затем возможные состояния различаются все сильнее, что и приводит к проблеме выбора.

Такие гипотетические альтернативные описания того, что может произойти в будущем, называются *сценариями*, а рассматриваемый метод - разработкой сценариев.

3. Сценарии - альтернативы представляют ценность для лиц, принимающих решения, только тогда, когда они не просто плод фантазии, а логически обоснованные модели будущего, которые после принятия решения можно рассматривать как прогноз, как приемлемый рассказ о том, "что случится, если..." Создание сценариев относится к типичным неформализуемым процедурам, представляет собой творческую работу.

В этом деле накоплен определенный опыт. Например, рекомендуется разрабатывать "верхний" и "нижний" сценарии - как бы крайние случаи, между которыми может находиться возможное будущее.

Такой прием позволяет отчасти компенсировать или явно выразить неопределенности, связанные с предсказанием будущего. Иногда полезно включать в сценарий воображаемый активно противодействующий элемент, моделируя тем самым "наихудший случай".

Кроме того, рекомендуется не разрабатывать детально (как ненадежные и непрактичные) сценарии, слишком "чувствительные" к небольшим отклонениям на ранних стадиях.

Важными этапами создания сценариев являются:

- составление перечня факторов, влияющих на ход событий, со специальным выделением лиц, которые контролируют эти факторы прямо или косвенно;
- выделение аспектов борьбы с такими факторами, как некомпетентность, халатность и недисциплинированность, бюрократизм и волокита;
- учет наличных ресурсов и т.д.

В анализе политики, широкое применение находят также следующие эмпирические методы.

Метод фокус-групп. Он предусматривает углубленные дискуссии по определенной тематике репрезентативной целевой группы из 8–12 человек.

Решающее значение при данном методе имеют следующие компоненты:

- конкретность темы, четкое определение целей;
- состав участников, имеющих отношение к обсуждаемой проблеме;
- наличие опытного организатора дискуссии;
- определение количества фокус-групп.

Математические методы применяют методы математической статистики, теории игр, моделирование на ЭВМ.

Средства математической статистики включают факторный анализ, анализ корреляций, регрессии тенденций, спектральный анализ, экстраполяция и др.

Описав проблему и подготовив перечень основных целей и альтернативных курсов действий по их достижению, необходимо их сравнить, т.е. оценить вероятность успеха и степень сложности реализации каждого варианта политики.

Это проводится с помощью критериев, — показателей, признаков или свойств оценки и сравнения альтернатив в какой-либо количественной или качественной шкале ценностей. Очевидно, что методы и анализы результатов будут зависеть от типа и вида рассматриваемых критериев.

В некотором смысле критерии заменяют цель, это подобие цели. Поэтому от них требуется как можно большее сходство с целями. В зависимости от этого возможны разные подходы.

При рассмотрении некоторых проблем, включая, даже, самые важные, иногда, в распоряжении аналитиков бывает только некоторая ограниченная информация о возможных последствиях проводимой политики. Аналитик в таком случае может делать только интуитивные суждения, основанные на его личном опыте и опыте других людей.

В других случаях, когда имеется достаточное количество различных статистических данных или другая достаточная и всеобъемлющая информация, то вполне возможно проводить анализ с помощью сложных численно-количественных методов (рациональная модель принятия решения).

В ряде случаев, для оценки различных вариантов политики проводятся практические эксперименты с некоторыми аспектами политики. Эксперименты, проводимые для сложных и масштабных проблем, например, социальных, могут быть очень дорогостоящими.

Для оценки вариантов политики необходимо опираться на установленные критерии оценки. Сравнение возможных

результатов на основе установленных критериев показывает, какой выбор необходимо сделать в процессе политики.

Рассмотрим только некоторые критерии, являющиеся индикаторами различных аспектов государственной политики.

К ним можно отнести управленческий аспект, где критериями оценки являются, например, такие как, связанные с затратами и выгодами при достижении целей *эффект и эффективность (effectiveness, efficiency)*.

Политический аспект (или перспектива) оценки политики рассматриваются с помощью таких критериев как *представительство (representativeness)* всех заинтересованных сторон в гражданском обществе, *отзывчивость (responsiveness)* на нужды и потребности избирателей, *отчетность (accountability)* исполнителей государственной политики и программ перед гражданским обществом.

Правовой аспект оценки государственной политики основывается на таких критериях как *справедливость, правосудие, равенство*, представляющие собой значимость важных характеристик социальной, культурной и правовой систем.

Все эти критерии взаимосвязаны. Эти критерии оценки можно отнести и к политической перспективе, и управленческой. Это связано с тем, что такие понятия, как справедливость, равенство и правосудие представляют собой ценности любого демократического гражданского общества, а значит, могут рассматриваться также, как политические критерии.

Они могут рассматриваться также как управленческие, потому, что такой критерий, как эффект или конечный результат (*effectiveness*) показывает, какое влияние оказывает рассматриваемая политика на гражданское общество, а значит

неизбежно будут затронуты понятия справедливости и равенства.

Таким образом, можно сделать вывод, что оценка государственной политики производится не только с точки зрения либо управления, либо политической среды, либо права, но, прежде всего, на основе синтеза всех трех перспектив.

Сравнив и оценив альтернативные тактики, необходимо проверить какие действия следует предпринять и почему. Если нет уверенности относительно “лучшей альтернативы” или знания о взаимозависимости, с которой связан выбор между двумя или более “лучшими” альтернативами, то необходимо вернуться и пересмотреть прежний взгляд при анализе ситуации.

Иногда бывают обстоятельства, когда необходимо представить все альтернативы, из которых необходимо сделать выбор.

Критерии оценки вариантов политики. Как типовой, принято рассматривать следующий набор критериев оценки вариантов политики:

- Результативность.
- Политическая целесообразность.
- Административная осуществимость.
- Эффективность.
- Справедливость.

Результативность как критерий оценки вариантов политики, включает:

- *Техническая рациональность* - сравнение альтернатив по их способности обеспечить эффективное решение публичных проблем.
- *Осуществимость* - осуществим ли предлагаемый вариант с технической точки зрения? Есть ли доказательства того,

что избранная альтернатива действительно достигнет желаемых результатов?

- Вопрос измерения – как правило, в единицах товаров или услуг, либо в их денежном эквиваленте.
- *Адекватность* - Как далеко мы можем продвинуться на пути к достижению цели с имеющимися ресурсами?

Политическая целесообразность как критерий оценки вариантов политики учитывает:

- *Действующие лица*: Интересы каких групп или лиц затрагивает данная проблема?
- Кто из них может поддержать избранный вариант, а кто будет против него?
- *Убеждения и мотивация*: Как относится к данной проблеме и предложенному варианту политики каждое из действующих лиц? В чем нуждаются/к чему стремятся действующие лица?
- *Ресурсы*: Что имеет каждая сторона в смысле власти, влияния, полномочий, финансовых ресурсов, которые могут быть использованы для получения желаемых результатов?
- *Результативность*: Какие группы или лица, скорее всего, получают то, чего хотят?
- *Место принятия решения*: Кем и в какой организации будут приниматься решения? Когда?

Административная осуществимость как критерий оценки вариантов политики требует ответа на следующие вопросы:

- Может ли эта политика быть реализована в существующем политическом, социальном и административном контексте?
- Есть ли необходимый штат сотрудников?

- Будут ли работники сотрудничать в предоставлении услуг?
- Имеем ли мы финансовые ресурсы? Если нет, то предоставят ли другие департаменты свои ресурсы?
- Есть ли в наличии необходимые физические возможности?
- Может ли это быть сделано своевременно?

Эффективность как критерий оценки вариантов политики: Соотносит затраты и достижения; имеет дело с результатами, но также и с количеством ресурсов, необходимых для выполнения работ. Лица, вырабатывающие политику, желают сопоставить затраты и выгоды каким-то образом. Наилучший показатель – отношение выгод к затратам:

- Выгоды - позитивные последствия.
- Затраты - время, деньги, затраченные ресурсы; возможные негативные последствия.
- Факторы - экономические, социальные, окружающая среда, политические.

Справедливость как критерий оценки вариантов политики предполагает честное и справедливое распределение товаров и услуг, затрат и выгод членами общества. Основные признаки: гражданство, место проживания, уровень доходов, национальная принадлежность, возраст, пол.

Имея варианты политики (альтернативы) и набор критериев аналитик-политик может провести их сравнение и осуществит выбор наиболее соответствующей поставленной цели и существующим ограничениям – институциональным, правовым, финансовым и другим. Существует много процедур выбора альтернатив при известных критериях.

Простейший способ состоит в сведении вариантов политики и критерии в соответствующую таблицу и оценке

каждого варианта, используя выбранную заранее меру (лучше/хуже, весовой коэффициент и др.) (таблица 2)

Таблица 2

Критерии оценки	Варианты политики				
	1.	2.	3.	4.	5.
1. Результативность	Высокая	Средняя	Средняя	Низкая	Высокая
2. Политическая целесообразность					
3. Административная осуществимость					
4. Эффективность					
5. Справедливость					

Сравнение различных методов анализа политики используемых на различных этапах цикла политики приведено в таблице 3.

Таблица 3

Методы анализа, применяемые при анализе общественных проблем

Методы/Этапы	Сбор информации по проблеме	Структурирование проблемы	Сит. анализ и прогнозирование				Разработка рекомендаций	Мониторинг действий и оценка результатов
			Анализ и прогноз развития текущей ситуации	Формулирование альтернатив	Прогнозирование и оценка альтернатив			
Методы политологии		√	√	√	√	√	√	
Методы социологии	√			√	√		√	
Статистические методы	√	√		√	√		√	
Методы экономики		√		√	√		√	
Математические методы		√		√	√		√	
Экспертная оценка		√	√	√	√	√	√	
Экспериментальные методы					√		√	

3. ПОДГОТОВКА АНАЛИТИЧЕСКИХ ТЕКСТОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

*«Это очень просто мои дорогие:
потому что политика гораздо
сложнее, чем физика».*
Альберт Эйнштейн

3.1. Основные виды документов анализа политики

Организация текста документов публичной политики, определяется характером и назначением документа. Это определяет их объем, структуру, и другие признаки.

Типы документов в анализе государственной политики. Документы анализа политики делятся на два вида:

1. *Документы для внешнего использования* предназначены для обсуждения в обществе и (или) в кругу заинтересованных лиц будущих действий органов власти (правительства).

Это документы трех основных типов:

- *Программные документы* (заявления, концепции политики) — документы, помогающие руководству (страны, региона) информировать общественность об избранном курсе действий. Примерами являются послание президента страны парламенту, меморандум Правительства, программа действий Правительства.
- *Зеленая книга* - информативный документ по конкретной проблеме, отражающий видение данной проблемы (причины возникновения, актуальности, важности, возможных принципов и механизмов ее преодоления,

т.п.), но еще не содержащий конкретных путей и мер ее решения.

- *Белая книга* - документ с конкретными предложениями относительно будущих действий - мероприятий, которые предлагаются соответствующим органом власти для решения проблемы. В каком-то смысле Белая книга — это результат дальнейшей работы над Зеленой книгой, в ней (с учетом обсуждения проблемы и полученных предложений по ее решению) власти выносят на суд широкой общественности либо заинтересованных лиц свои предложения по способу решения проблемы.

Документы для внутреннего использования

предназначены для обсуждения будущих действий органов власти, часто содержат проекты будущих решений с аналитическим обоснованием целесообразности будущих действий. *Адресатами* этой группы документов являются органы власти, что не исключает возможности ознакомления общественности и стейкхолдеров с их содержанием (если отсутствует гриф секретности). В этой группе можно выделить два типа документов:

- *Докладная записка* - предназначена для того, чтобы обратить внимание руководства на существование определенной актуальной проблемы и, возможно, предложить вариант ее решения.
- *Аналитический документ (аналитическая записка)* - предназначена для того, чтобы обеспечить руководство страны (региона, министерства и т.д.) результатами анализа политики и ознакомить его с рекомендациями относительно наиболее целесообразного варианта решения проблем политики. Аналитическая записка содержит обобщенный текст с обстоятельным

изложением проблемы с выводами и предложениями. Его составителем обычно выступает одно лицо – эксперт-аналитик, реже коллектив экспертов.

Объем аналитической записки, как правило, 3-5 страниц машинописного текста. Если у эксперта есть полезные сведения, которые не укладываются в такой объем, но он считает их полезным для получателей, то готовят документ из двух частей: наиболее важные оценки, выводы и предложения излагают в основной части записки, а дополнительный материал приводят в приложении.

Нужно помнить, что бы ни было написано в аналитической записке, у их адресатов (лиц, принимающих решения), возможно, не будет достаточно времени и терпения читать все страницы. Поэтому основное представление о выдвигаемых идеях необходимо дать в начале.

На практике еще выделяют следующие виды аналитических документов:

- Меморандум-памятка на одну страницу;
- Отчет;
- Доклад.

Меморандум-памятка на одну страницу. Их текст представляют в объеме от одной страницы до полутора страниц. Этот вид документа служит для сжатого освещения конкретной проблемы, раскрытия его действительного состояния и убеждения уполномоченного государственного органа в неотложности ее решения.

В публичной политике он используется как средство включить конкретную проблему в политическую повестку дня лиц, принимающих решения.

Структура меморандума памятки

Кому:	Имя и должность адресанта
От кого:	Имя и должность аналитика
Дата:	Дата завершения меморандума
Тема:	Тема одной строкой текста
Предмет:	Изложение проблемы
Рекомендации:	Что следует предпринять
Обсуждения	Почему это следует предпринять
Рекомендуемые действия:	Как это следует предпринять

Его текст должен быть максимально доходчивым и кратким. Одновременно, он должен показывать знание фактов и предметов.

Другие особенности, это малые сроки подготовки, ограниченность составителей документа одним лицом (исполнителем, экспертом).

Некоторые вопросы публичной политики не могут быть удовлетворительно объяснены текстом на одной странице. Поэтому на практике используют другие разновидности аналитических документов - аналитические записки.

Отчет – это текстовый документ, наиболее полно отражающий итоги анализа политики. Он готовится для многочисленной аудитории, которая может быть представлена лицами, принимающими решения, служащим уполномоченного государственного органа, экспертам, представителям средств массовой информации, общественности. Некоторые его пользователи могут быть заинтересованы детальным техническим анализом, в то время как другие - только выводами и рекомендациями.

Единого подхода к составлению текста отчетов нет. Основная часть текста отчета функционально состоит из двух разделов: *информационного и аналитического*. Первый раздел содержит текст, описывающий проблемную ситуацию, на котором затем строятся выводы и рекомендации по разрешению проблемы. Второй раздел - текст отражающий процесс обсуждения альтернативных политик и обоснование предпочтительного варианта политики.

В зависимости от характера исследования тексты информационного и аналитического разделов могут быть равнозначны либо асимметричны по объему, но ни один из них не должен составлять исключительное содержание документа.

Доклад – вид документа, текст которого посвящен определенной теме и предназначен для устного сообщения - выступления. Поэтому в процессе подготовки текста доклада следует ориентироваться на аудиторию, которой предназначен этот тип сообщения.

При составлении текста доклада важно раскрыть тему так, чтобы можно было получить ответы на главные вопросы по проблеме. Особое значение здесь имеют визуальные материалы: графики, схемы, выводы и т.д.

Основная часть текста отчета состоит из 2-х разделов:

1. Информационного, содержащего факты, на которых основаны выводы. Этот раздел ориентирован на фактологию и минимизацию интерпретации фактов, содержит характеристику проблемной ситуации, хронологию, статистику, результаты применения обработки данных и т.д. Их можно представить в виде текстовой информации или преобразовать в таблицы, графики, схемы.

2. Аналитического отражающего процесс осмысления фактов приведенных в информационном разделе. Этот раздел содержит логические рассуждения при сопоставлении различных фактов, объяснения явлений и их взаимосвязей, методики оценки альтернативных решений. В нем также формулируются обобщающие заключения и предложения.

3.2. Специфика текстов анализа политики.

Отличие от исследования политики

Самый блестящий анализ политики будет бесполезным, если сообщение о его результатах не будет проведено должным образом. Поэтому представление результатов анализа политики не менее важная составляющая работы аналитика политики.

Готовя текст такого сообщения, следует ясно представлять его коммуникативную функцию, направленность на целевую аудиторию, для которых она интересна и должна оказать свое воздействие. В одних случаях это будут чиновники органов в асти разного уровня, в других - средства массовой информации, неправительственные организации, отдельные лица (аналитики, исследователи). Влияя на дискуссии в обществе по проблеме, все же надо помнить, что в их центре находится конкретный государственный орган, уполномоченный решать данную проблему.

Подготовку текста аналитического документа, как и анализ публичной политики, осуществляют отдельные аналитики, либо команда аналитиков/экспертов.

Сообщение о проведенном анализе политики может быть представлено в устной или письменной форме, либо в обеих. Различные письменные тексты сообщений об анализе политики называют аналитическим документом.

Все сообщения об анализе политики должны ответить на два вопроса:

- Что за проблема, и почему она требует решения?
- Что следует делать для решения проблемы?

Готовя тексты письменных и устных сообщений надо помнить, что их адресаты часто люди занятые, у них ограниченно время. Поэтому текст сообщения об анализе политики должен быть по возможности *ясным, простым и кратким*.

Идеи, выводы и рекомендации, содержащиеся в тексте сообщения, будут востребованы, только если они будут адекватно сформулированы. В этой связи перед аналитиком политики стоит задача наглядно отразить проведенную работу, придерживаясь принципов полноты и достаточности в изложении содержания.

Аналитикам политики приходится готовить тексты различных видов документов, отличающиеся назначением, объемом, структурой и т.д. Практика проведения аналитической работы позволяет предложить несколько общих рекомендаций, касающихся текстового оформления результатов анализа политики (аналитических документов).

Прежде всего, необходим хорошо продуманный план документа. В общем, это должно составлять самостоятельную часть намеченного комплекса работ по анализу политики. Это позволит не упустить главные моменты, которые могут иметь большое практическое значение.

При подготовке текста аналитического документа необходимо использовать имеющиеся методики сбора информации и сопоставления фактов. Факт как таковой содержит в себе недостаточно смысла, если его не рассматривать в сочетании с другими фактами или не указать на его значение.

Возможно, придется неоднократно выверять итоговый текст, добиваясь предельной ясности и четкости формулировок. Именно четкость текстовых конструкций, придают аналитическому документу завершенность и убедительность.

С точки зрения ясности письма большое значение имеют внешний вид и культура оформления текста аналитического документа, его соответствие общепринятым нормам. Однако при составлении первоначального варианта текста документа, следует обращать больше внимания на содержание, чем на стиль изложения.

Написание хорошего текста аналитического документа это творческий процесс.

Общие принципы подготовки текстов аналитических документов:

- Соответствие объема и структуры виду аналитического документа.
- Достоверность приводимых фактов.
- Обоснованность выводов и рекомендаций.
- Четкость текстовых конструкций.
- Стилистическая выдержанность, грамотное изложение.

Текстовые сообщения публичной политики отличаются от текстов научных исследований или журналистских исследований. Такие тексты как результат прикладного исследования, рассмотрим на примере их сравнения с письменными отчетами научных исследований.

Прежде всего, это касается *объема текста документа и типа представляемых в нем выводов.*

Итогом научных исследований обычно выступает диссертация, монография или сборник научных трудов содержащие сотни страниц печатного текста. Помимо выводов, текст этих работ завершается рекомендациями по продолжению

исследований, постановки вопросов, решение которых необходимо для повышения точности знания.

Что касается текста документов публичной политики, то их главная особенность это сравнительно небольшой объем и особая лаконичность. Их текст завершается также более конкретными и определенными выводами.

Практические рекомендации

- Используйте простой, всем понятный язык;
- Используйте короткие предложения и параграфы;
- Где возможно, формулируйте свои мысли и предложения как пункты перечня или плана действий;
- Избегайте специальной терминологии и жаргонизмов, а также незнакомых жаргонизмов;
- Излагайте мысли коротко, не отклоняясь от темы;
- Шаг за шагом собирайте аргументы в поддержку ваших идей;
- Работайте над каждым предложением, пока каждое слово не будет на своем месте;
- Без колебаний сокращайте и режьте свой текст, после этого перечитайте и снова вырежьте лишнее;
- Попросите знакомого перечитать ваш текст и спросите, что он понял, если его ответ не удовлетворяет вас, то снова переписывайте текст.

По-разному обеспечивается *репрезентативность* проведенной работы.

Прямое цитирование, в текстах аналитических документах встречается крайне редко. Для них характерно также отсутствие описаний промежуточных этапов работы (например, формальные процедуры с числовыми данными). В случае необходимости, они обычно приводятся в приложениях. В научных текстах, напротив, чтобы полнее передать содержание нового научного знания приводятся промежуточные этапы исследования.

Список отличий текстов документов научных и прикладных исследований может быть расширен (см. таблицу ниже).

Таблица 4

Сравнение текстов аналитических и исследовательских/научных документов

Критерии сравнения	Аналитический документ	Исследовательский документ
Цель	Определение позиции и решение актуальных проблем политическими акторами.	Постановка общественных проблем политического мира, открытие новых знаний.
Объект	Социальные группы и институты, могущие решить проблемную ситуацию в заданных пространственно-временных параметрах.	Оценка политических процессов без заданных параметров.
Участие в процессе	Проектирование преобразований.	Наблюдение и систематизация в изданиях.
Субъект	Аналитики, специальные центры и институты.	Ученые, специальные институты (университеты, академии).
Косвенный субъект (заказчик)	Политические акторы	Социум

3.3. Технология подготовки аналитического документа сферы анализа политики

Прежде чем начать писать текст аналитического документа, следует составить его набросок, т. е. наметить его план - структуру и основные разделы. Это поможет логично спланировать документ, лучше подать основной замысел и выявить места, где следует больше уделить внимание аргументации в поддержку выводов и рекомендаций. Текст

первого варианта документа может быть пересмотрен, изменен и дополнен.

Следует отметить, что все виды аналитических документов строятся на максимально нейтральном представлении обобщенных сведений (данных).

В отношении объемов текстовых материалов и документов, завершающих анализ политики, можно дать примерные рекомендации.

Главным критерием в этом плане является уровень потенциального политического решения, которое предстоит принять на основе проведенного анализа. Распространенным является положение, при котором *чем более общезначима рассматриваемая проблема, тем короче должен документ*, посвященный ее аналитическому обобщению. Поэтому подготовить короткий содержательный материал сложнее, чем развернутое описание.

Желательно, чтобы текст аналитического документа в среднем не превышал одного печатного листа (25 страниц машинописного текста). Но еще предпочтительнее может оказаться формат в половину печатного листа.

При разработке основных структурных элементов текста аналитического документа рекомендуется придерживаться следующих рекомендаций.

1. Название. Важность правильного формулирования названия определяется тем, что с него начинается не только первое знакомство с документом, но и процесс передачи содержащейся в документе информации. Эффективное название должно предоставить читателям беглый обзор предмета, направленность документа и особенность рассматриваемой проблемы.

Эффективное название должно сочетать следующие черты и быть:

1. описательным, т.е. объяснять рассматриваемые в документе предмет и проблему;
2. настолько четким, насколько это возможно;
3. наиболее кратким и лаконичным;
4. интересным для читателей.

Обычно это достигается путем использования одного из следующих подходов: выноса в начало названия ключевых слов; разделения названия на две части, используя двоеточие; указанием в названии основных результатов.

Образцы названий аналитических документов

- «Варианты политики по решению проблемы нехватки учителей в школах Кыргызской Республики» (для широкого обсуждения).
- «Определение подходов к реформе местного самоуправления Кыргызской Республики на современном этапе»
- «Государственно-частное партнерство: новые возможности для Кыргызстана»
- «Борьба с коррупцией в пост-коммунистических государствах: уроки практики».

2. Содержание/оглавление. Его текст включает в себя наименования всех структурных частей документа с указанием номеров страниц, на которых размещается начало каждой части. Через обозначение главных и второстепенных разделов и включение номеров страниц, текст содержания /оглавления обеспечивает быстрый доступ к разделам, содержащим информацию, которая может их особенно заинтересовать.

Будучи своеобразным проводником аналитического документа, содержание /оглавление помогает читателю понять логику организации и структуру документа. Поэтому важно, чтобы заголовки были конкретными и помогали читателям в получении общего представления о документе.

Образец типового оглавления/содержания

Аннотация/Резюме

Введение

Основная часть:

- Описание проблемы (проблемной ситуации)
- Варианты политики
- Обоснование предпочтительного варианта
- Выводы и рекомендации

Приложения

Библиография

3. Аннотация/резюме. В их тексте кратко излагается суть содержания документа, причины и обстоятельства его появления, цели и задачи документа, определение и описание проблемы, возможные альтернативы, выводы и обоснованные рекомендации.

Каждый из этих параметров начинается с абзаца. Размер аннотации не должен превышать 2/3 страницы формата А4.

Аннотация и резюме не являются синонимами, их тексты имеют некоторые различия в объеме и содержании информации. В тексте аннотации содержится сжатый обзор документа, в то время как текст резюме представляет конспект всего документа.

Образец аннотации

Работа содержит анализ ситуации в пенсионном обеспечении в Кыргызстане, предложения относительно решения существующих проблем и создания предпосылок для улучшения положения пенсионеров, а также тех, кто станет пенсионером в ближайшие годы. В документе нашли отражение точки зрения представителей общественных объединений, ведомств, НПО, выраженные на круглых столах, в ряде персональных интервью. Полученные в аналитической записке выводы основаны на анализе и оценке ситуации авторами документа.

Аналитическая записка «Пенсионная система: проблемы и варианты решений». Измайлов К.О., Рыскелдиев У.А. Бишкек 2006.

Образец резюме

Программа CARHAP, финансируемая Министерством по Международному Развитию (DFID) и реализуемая компанией GRM International, провела анализ внутренних финансовых ресурсов Кыргызстана и опрос международного донорского сообщества в период с декабря 2007 года по февраль 2008 года в Бишкеке в Кыргызстане. Из 16 потенциальных доноров, которые финансируют деятельность по ВИЧ/СПИДу в Кыргызстане, 11 доноров заполнили вопросник, касающийся в основном вопросов текущего и будущего финансирования, включая риски и неопределенность в отношении взятых на себя обязательств по финансированию. В качестве дополнительного вопроса для изучения, данный опрос также ставил целью изучить уровень заинтересованности и готовности доноров к присоединению и участию в гармонизации донорской деятельности и механизмах объединения в общий фонд финансовых средств. Несмотря на то, что не все потенциальные доноры участвовали в опросе, все основные и наиболее значительные доноры были включены в исследование, таким образом, обеспечивая сравнительно комплексное представление обо всех имеющихся средствах на момент проведения исследования.

Одна важная цель данного опроса заключалась в том, чтобы обновить и консолидировать анализ финансового дефицита, который был подсчитан в процессе подачи страновой заявки на 7 раунд ГФ Кыргызстан. После того как заявка на грант ГФ (К) была доработана в июне 2007 года почти все респонденты (9) предоставили отчет об обязательствах пересмотренных в соответствии с теми объемами финансирования, которые были представлены 5-6 месяцами ранее в утвержденной заявке на 7 раунд ГФ. Тем не менее, несмотря на то, что 80% финансовых средств были пересмотрены в отношении страновой заявки на 7 раунд ГФ (К), еще ожидаются дальнейшие корректировки в первой половине 2008 года, поскольку несколько доноров не имели консолидированных бюджетов на момент проведения исследования. Прилагаемый бюджет и программные циклы (подчеркивая необходимость в проведении регулярных корректировок в установленное время года), а также одобрение программы 7 раунда ГФ (К) были указаны среди причин, которые требуют проведения ревизии. Данный отчет представляет кыргызскую часть комплексного отчета об анализе финансового дефицита и представляет один раздел об исследовании, проведенном двумя странами (Кыргызстан, Узбекистан) с использованием одной и той же методологии.

Аналитический отчет «Анализ финансового дефицита в рамках реализации Национальной Стратегии по ВИЧ/СПИДу на 2006-2010 годы. Кыргызская Республика». Лассе Нильсон и Чинара Иманкулова, Бишкек 2005.

Аннотация/резюме являются первой попыткой познакомить читателей с содержанием аналитического документа. Текст аннотации направлен на привлечение интереса читателей, в то время как текст резюме – на запрос тех читателей, которые не будут читать весь документ, и интересуются только результатами и рекомендациями.

4. Введение. Его текст отражает содержание основной части аналитического документа, оно должно усилить интерес читателей к документу, представляя контекст и природу проблемы, основные предпосылки проведенного анализа.

Текст введения включает несколько элементов, которые не выделяются подзаголовками, но присутствуют в обязательном порядке: контекст проблемы политики, определение проблемы, заявление о намерениях, круг вопросов, подлежащих рассмотрению, методологию исследования.

В сжатой, но энергичной форме изученная проблема сначала помещается в более широкий общественно-политический или социально-экономический контекст. Затем осуществляется переход к конкретному вопросу, который находится в центре аналитического документа. Здесь необходимо убедительно определить природу проблемы и его основные составляющие. Заявление о намерениях определяет цель аналитического документа. Укреплению доверия читателей к документу способствует указание на использованные методы и инструменты анализа.

Введение

Социальная политика рассматривалась всегда, как важнейшая часть деятельности человеческого общества и поэтому во все времена именно по уровню социального обеспечения граждан, люди оценивали власть и государство. При этом вся история показывает, как видоизменялась социальная политика с развитием общества в зависимости от различных факторов: морали, религии, культуры народов.

Основная функция социальной политики – это решение вечной проблемы неравенства в доходах и расходах граждан, как во время активной жизни, так и после нее. Принято считать, что именно система социального обеспечения решает эту задачу.

Все страны СНГ при переходе к рыночной экономике испытали общее потрясение, связанное с реформированием системы социального страхования или пенсионной системы. Все пенсионеры, которые в советское время были социально защищены государством, оказались лишены такого уровня защиты при переходе к рыночной экономике. Независимые государства не смогли уже выделять достаточные средства из бюджета для сохранения старой социальной системы. И как следствие пенсионеры и другие слои населения оказались за чертой бедности, а власти и общество перед лицом острейшей социальной проблемы.

В обществе есть понимание, что государство, бизнес, общество должны обеспечить достойные условия жизни и труда и не может быть экономики, которая ставит иные цели. Однако от понимания остроты проблемы до решения проблемы еще далеко.

Время заставило власти Кыргызстана реформировать пенсионную систему. Реформа потребовала масштабные экономические и социальные трансформации, связанные с невозможностью сохранения старой пенсионной системы в силу отсутствия у государства бюджета для выполнения в полной мере всех обязательств по пенсионному обеспечению. При выборе пути реформирования Кыргызстан опирался на апробированные в других странах модели пенсионной системы, стараясь модифицировать их под собственные условия. Наиболее близкой по подходам стала российская модель.

Однако сама реформа пенсионной системы, которую в целом можно считать успешной, не может решить главную проблему – социальную защиту пожилых людей и обеспечения им достойной жизни.

Сегодня уровень пенсии не достигает и половины прожиточного минимума, поэтому более 80% пенсионеров находятся за чертой бедности, а это свыше 400 тыс. человек, пожилые люди лишены полноценного доступа к

системе здравоохранения, не могут обеспечить себя продуктами питания. Пожилые люди поставлены перед выбором: или питание или оплата коммунальных услуг, или питание или лекарство, или жить или выживать. О проблемах пожилых людей власти, часто вспоминают только во время очередных выборов.

Поэтому проблема обеспечения достойной пенсией является основной для пожилых людей, но сегодня она должна рассматриваться в комплексе с другими проблемами социального обеспечения пожилых людей.

В этой связи у общества возникают естественные вопросы:

- Сможет ли новая власть обеспечить в ближайший период рост пенсий?
- Какие есть возможности улучшения социальной помощи пожилым людям и что может сделать власть, общество, бизнес?
- Есть ли резервы для увеличения поступлений в бюджет Пенсионного фонда страны в ближайшие годы?

Анализу возможных ответов и путей решения поставленных вопросов посвящена данная аналитическая записка.

Аналитическая записка «Когда пенсионное обеспечение будет удовлетворять граждан Кыргызстана», ФСК-Открытый Кыргызстан, Бишкек 2006г.

5. Основная часть. В логической последовательности дается изложение исследуемых вопросов темы (выделенных, как правило, в подразделы) на основе изучения источников и привлечения, где это необходимо, исследовательской и иной литературы.

В этой части документа описывается проблема, все важные ее аспекты – участники, условия, причины, масштабы, последствия и т.д. Должны быть приведены убедительные факты и аргументы в том, что для решения проблемы необходимы решения государственных органов.

Описание проблемы включает следующие элементы:

- предпосылки проблемы;
- проблема в контексте текущей политики.

Всякая аргументация должна содержать: утверждение, подтверждение и довод.

В этой части описывается также проведенный анализ рассматриваемой ситуации/проблемы. Здесь могут приводиться соответствующие обобщения и идеи решения проблемы.

Ключевым является разработка вариантов политики, которая включает два структурных элемента - рамки анализа и оценивание вариантов политики. Рамки анализа – это заявления об идеалах и ценностях, которыми руководствовались аналитики политики при оценивании.

Представляется оптимальным в основной части отразить 4-5 главных (ключевых) идей/альтернатив, относящихся к теме анализа политики.

Отдельные технические и инструментальные процедуры, сложные математические подсчеты, а также объяснения и подсчеты лучше вынести в приложения.

6. Заключение. Содержит *выводы, предложения/рекомендации*. Они приводятся на основании поставленных целей и задач, результатов анализа материалов, приводимых в разделах, но не повторяют их, а обобщают.

Основные требования к выводам:

- Непротиворечивость и жесткая логическая взаимосвязь с основным текстом подраздела;
- Отсутствие прямых повторений текста раздела;
- Недопустимость выводов, не обоснованных основным текстом;
- Они должны характеризовать рассматриваемый период или явление;
- Подводится общий итог исследований по указанной тематике;
- Текст выводов должен быть краток.

Исходя из выводов, указывается перечень мероприятий, предложений или их варианты для предотвращения причин, следствий того или иного события, а также прогнозируются те события, действия, которые могут произойти, если не выполнить или не принимать во внимание данные выводы и предложения. Объем итогового заключения обычно не превышает двух страниц.

7. Приложения. Приобщаются различные таблицы, графики, условные обозначения, глоссарий, математические формулы и расчеты, а также иная второстепенная информация, дополняющая основную часть документа.

8. Список использованных источников и литературы. Выводы и рекомендации, завершающие итоговый отчет чрезвычайно важны. Они свидетельствуют о количестве и качестве проведенной работы и одновременно являются основами для воздействия на реальную проблемную ситуацию.

В итоговых аналитических документах выводы и рекомендации чаще всего тесно взаимосвязаны, и при их формулировании аналитики придерживаются предметной совместимости обобщающих оценок и выдвигаемых с их учетом предложений. Кроме того, к их содержанию предъявляется целый ряд требований: актуальность, адекватность и доступность для понимания.

В сущности, этим требованиям должны отвечать выводы и рекомендации всех видов аналитических документов, однако строгость их соблюдения в рамках итогового отчета значительно выше.

Учитывая большой общественный резонанс, который получают соответствующие итоговые аналитические документы, следует обратить особое внимание на вопросы подготовки их *рекомендательной части*.

По своей сути, они являются суждениями о путях адаптации конкретных акторов политики к условиям политической среды или о способах адаптации политической среды к интересам конкретного политического актора. Эти суждения могут быть представлены как относительно изолированно, так и на фоне гипотетических сценариев развития ситуации, что позволяет предложить несколько возможных вариантов тактических шагов.

Тем самым рекомендации, содержащиеся в итоговых аналитических документах, побуждают акторов политики не столько к продолжению осмысления действительности, сколько к активным действиям. Поэтому ключевым вопросом, возникающим в этой связи, является вопрос о *принципиальной выполнимости* рекомендаций.

Условия выполнимости рекомендации определяются многими моментами. Например, формулируя их содержание, можно соотносить предлагаемые действия с временными и материальными ресурсами потенциальных исполнителей. Бюджет, кадровое обеспечение, техническая оснащенность иногда ускользают из поля зрения исследователей, воспитанных в традициях академической науки.

Не всегда удается должным образом учитывать и «человеческое измерение», дистанции между идеально спланированным решением и его административным воплощением.

Кроме того, если работа завершается несколькими сценариями развития ситуации, их должно быть немного. Даже три возможных вариантов развития проблемной ситуации даже при формальной корректности разработки не снижают неопределенность на этапе принятия решений.

Иногда оптимально сосредоточить внимание на двух наиболее вероятных, с точки зрения проведенного анализа альтернативах, и указать факторы, способные существенно изменить ведущие тенденции развития обстановки.

Важным условием эффективности всех видов итоговых заключений является *учет фактора времени*, определяющего этапы развития конкретной ситуации. Четкого решения, в этом плане нет. Значительно легче предположить параметры возможных событий, их тип, будущих инициаторов и даже последствия для различных звеньев политической системы, нежели определить момент будущего, в который они могут произойти.

Поэтому использование критерия времени для повышения точности итоговых заключений прикладных проектов скорее принадлежит той области анализа политики, которая относится к искусству и не имеет прочной методической основы.

Тем не менее, при формулировании итоговых заключений аналитик должен постоянно обращать внимание на временные этапы, в рамках которых будут разворачиваться предполагаемые события. Обычно опорными в этом смысле понятиями выступают такие определения, как краткосрочная (оперативная), среднесрочная и долгосрочная перспектива. Акцент на анализе краткосрочных (оперативных) и среднесрочных перспектив отражает непосредственные интересы политической практики.

Рамки определения краткосрочных и среднесрочных этапов политического будущего достаточно условны. Часто при общем прогнозе развития политических процессов речь идет о полутора-двух годах как краткосрочной перспективе и 5-7 годах как перспективе среднесрочной.

Возможности восприятия и содержательной верификации итоговых отчетов заметно повышаются, если даются

предложения по ведению последовательной и поэтапной стратегии.

Важными уточняющими положениями комплексных аналитических заключений часто являются оценки степени политического риска, хотя исследование их проблематики представляется во многом как особая область научного изучения.

Таким образом, реалистичность, четкость и определенность выступают важнейшими характеристиками содержания заключительных выводов и рекомендаций прикладных исследований.

Примеры выводов

Выводы / рекомендации

1. Ясное и четкое понимание основных источников экономического роста, их главных характеристик и факторов является необходимым условием выработки правильной программы действий. Ниже приведены те источники экономического роста, которые в результате нашего анализа мы посчитали наиболее важными:

- (1) активная деятельность четверти экономически активного населения в сфере услуг, причем в основной своей части эта деятельность имеет место в теневом секторе экономики;
- (2) деятельность почти половины экономически активного населения сосредоточена в малопродуктивной области сельского хозяйства;
- (3) в промышленности ряд объективных и общеизвестных сдерживающих факторов представляют собой труднопреодолимое препятствие для полноценного использования экономического потенциала (негативный вклад);
- (4) продемонстрированное предположительно неиспользование в полной мере внутреннего инвестиционного потенциала (негативный вклад);
- (5) основные фонды в большинстве своем изношены и требуют значительных средств на модернизацию (негативный вклад);
- (6) качество трудовых ресурсов, уровень профессиональной подготовленности скорее всего более не является конкурентным преимуществом нашей экономики (негативный вклад);

- (7) высокая безработица обусловила трудовую миграцию (негативный вклад);
- (8) потребительский спрос частного сектора, включая потребление, не учтенное официальной статистикой; а также
- (9) потребительский спрос, обеспеченный переводами трудовых мигрантов.

2. Говоря простыми словами, на наш взгляд, основной источник экономического роста - предприимчивость наших людей, которые, без необходимого образования и навыков, сумели достаточно быстро приспособиться к жестким условиям рынка и даже добились определенных побед на этом поприще. Фактически им удается кормить и свои семьи, и коррупционеров и зарубежных кредиторов.

3. Что касается рекомендаций, то в первую очередь, мы полагаем, необходимо предпринять определенные действия по оздоровлению инвестиционного климата.

Этот комплекс вопросов может включать в себя вопросы доверия судебным органам, вопросы обеспечения конкуренции на рынке тех или иных товаров или услуг, прозрачность и открытость процесса принятия решений по важным для бизнеса политическим вопросам, преемственность и неизменность правил игры и т.п.

4. Одним из возможных путей вовлечения отечественного капитала во внутриэкономическую производственную деятельность может стать акция по амнистии капиталов, или лучше, так называемая акция по легитимации капиталов, т.е. общественное признание правомочности и моральной оправданности владения капиталом.

5. Очень важно также определиться с позицией по таким ключевым вопросам, как дальнейшая приверженность только рыночным (или только командным) методам регулирования экономики. Другими словами решить для себя и ясно дать понять рынку, какие из существующих источников экономического роста Правительство одобряет и будет поддерживать. А по каким придерживается более сдержанной и вынужденно выжидательной позиции и намерено проводить работу по изоляции в будущем. Такая прозрачность в позиции властей позволяет завоевать доверие рынка - атрибут отнюдь не виртуальный, но вполне материальный в рыночных условиях.

Источник: Аналитическая записка «Источники экономического роста в Кыргызской Республике: движущие силы, тенденции и перспективы», подготовлена экспертами «АКИpress» для Министерства экономики и финансов КР при поддержке фонда «Сорос-Кыргызстан», 2006г.

Рекомендации

Для решения проблем молодежной занятости отправным моментом является макроэкономическая политика, которая будет направлена на обеспечение условий для развития национального рынка труда, на сохранение существующих рабочих мест и создание новых, создание возможностей для граждан заниматься продуктивной деятельностью.

Необходимо прилагать усилия для координации налоговой политики, обеспечивать благоприятные условия для инвесторов и работодателей, которые создают новые рабочие места. Необходимы меры в области торговли и экспорта, привлечения прямых инвестиций, развития малого и среднего бизнеса, семейного бизнеса в сельском хозяйстве. Важно координировать политику занятости с секторальными политиками.

Учитывая низкую абсорбционную способность рынка труда, необходимо провести реформы в образовании таким образом, чтобы готовить конкурентоспособную рабочую силу с учетом спроса. Поощрять работу центров развития карьеры при вузах и центров занятости молодежи.

Учитывая ограниченные возможности бюджета страны, ее огромный внешний долг, необходимо стимулировать мобильность рабочей силы, вносить изменения в налогообложение заработной платы, поощрять самозанятость. Интеграция теневого сектора или неформальной экономики – еще одна большая задача.

Чтобы быть эффективной, политика занятости молодежи должна носить дифференцированный характер и нацеливаться на конкретных адресатов, на определенные сегменты молодежи. Особое внимание необходимо уделять впервые вступающим на рынок труда.

Необходимо ориентировать международные организации на реализацию проектов, которые расширяли бы возможности для занятости молодежи на внутреннем рынке труда через кредитные программы, программы развития сообществ, развитие возможностей молодежного предпринимательства.

Важно также уделять серьезное внимание изучению и мониторингу ситуации на молодежном рынке труда. Необходимо информировать население об общем содержании практических шагов, направленных на разрешение

проблем на молодежном рынке труда, способствовать взаимодействию государственных и общественных структур, занимающихся вопросами молодежи.

Аналитическая записка: «Молодежная безработица: особенности проблемы и пути ее решения», подготовлена Анар Мусабоевой, экспертом Института общественной политики. Бишкек 2010.

3.4. Оформление текста аналитического документа, его стилистические особенности

Универсального стиля написания итоговых аналитических документов прикладных проектов, разумеется, не существует. К поиску путей совершенствования содержательных форм аналитических текстов необходимо подходить творчески.

Обратим внимание на некоторые частные моменты, позволяющие добиться простоты логики и содержательной емкости изложения. Так, в прикладных аналитических материалах нельзя пренебрегать четкостью используемой терминологии, необходимо корректно применять понятийный аппарат.

Одновременно следует избегать слишком специализированных выражений, которые к тому же часто имеют чрезвычайно абстрактный смысл. Выражения типа «страна переживает информационный сдвиг», «демократический транзит», «экономический коллапс» уместны в фундаментальных, но не в прикладных разработках. Не следует употреблять и ставшие расхожими фразы о возможных «непредсказуемых последствиях» развития ситуации.

Строгость обращения с понятийными конструкциями - важное условие подготовки качественных аналитических документов. Кроме того, необходимо исключить сложные смысловые обороты, многочисленные придаточные предложения и детальные повествовательные описания. Краткость, простота и содержательная емкость выражений должны стать постоянным принципом стилистики аналитических текстов.

Материалы следует формулировать предельно точно, ясно и лаконично. Следует выбирать те слова и выражения, которые точно передают мысль аналитика, не допускают ее двоякой интерпретации. При составлении фраз нужно избегать образных выражений, профессиональных жаргонных слов, бытовизмов, абстракций, расплывчатых понятий.

Надо применять слова, дающие четкое представление об освещаемой проблеме. Например, предложение «Нерешенность проблем молодежи в жилмассивах будет иметь серьезные последствия для властей города» не раскрывает четко затронутый вопрос. В нем не указано, какие «проблемы молодежи» остаются нерешенными и к чему сведутся «серьезные последствия» для властей города.

Нежелательно начинать фразу с придаточного предложения. Для достижения ясности важно стараться по возможности составлять короткие фразы, главную мысль излагать в начале предложения. Это позволит вложить максимум сведений в реализуемую информацию, а потребителю будет легче ее воспринимать.

Все вышесказанное не препятствует смысловой и содержательной выразительности аналитических текстов. Она достигается структуризацией материала, выделением главных и второстепенных объектов научного наблюдения, логикой представления их сравнительных характеристик, а в

исключительных случаях и использованием образных выражений.

Вводные слова «с одной стороны», «тем не менее», «однако» облегчают переход к аналитическому осмыслению информации и восприятие заключительных выводов прикладного исследования.

К специфическим особенностям написания аналитических документов, ориентированным на потребности политической практики, следует отнести и культуру технической подготовки текстовых материалов. Она заключается не только в соблюдении правил орфографии и пунктуации, но также в корректном определении абзацев, недопущении слишком дробного или слишком слитного оформления текста.

По ходу изложения материала желательно делать смысловые выделения (с помощью подчеркивания), акцентировать внимание на пяти-семи ключевых идеях, что облегчит целостное восприятие общего содержания.

Главная трудность при работе с текстом по политической проблематике заключается в том, что традиционный формат письменных студенческих заданий обычно устанавливается в стандартах, принятых для курсовой или дипломной работы, т.е. в размере примерно двух и более десятков печатных страниц.

В то же время в государственных учреждениях, ведомствах, организациях, бизнес-структурах и т.д. основная масса аналитической документации существенно уступает по объему тем работам, которые привыкли выполнять молодые специалисты. Поэтому особое значение имеет приобретение навыка краткого изложения любых аналитических материалов в формате трех-семи страниц.

Есть и еще одна трудность, с которой приходится сталкиваться молодым аналитикам. В современных

организациях исследовательская работа, как правило, проводится в групповом формате, когда специалисты выполняют органично дополняющие друг друга задания. Поэтому прикладная аналитическая разработка чаще всего является итогом труда нескольких сотрудников, а не индивидуального научного творчества.

Проблема заключается в том, что за редким исключением начинающие аналитики не обладают навыками коллективной деятельности, поскольку при написании контрольных, курсовых и дипломных работ от них требуется принципиально иное.

Подготовка итоговых аналитических документов является, с одной стороны, творческим, а с другой — все более упорядоченным процессом. Но в отличие от ведомственных материалов, требования к которым во многом определяются специальными инструкциями, рекомендации по составлению, содержанию, объемам, стилю научных проектов и характеру содержащихся в них предложений являются примерными и применять их следует в зависимости от конкретной ситуации.

4. КАК СДЕЛАТЬ АНАЛИТИКОВ И АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ ИНСТРУМЕНТАМИ ЭФФЕКТИВНЫХ КОММУНИКАЦИЙ

- Для чего Бог создал аналитиков?

- На их фоне солидно выглядят и синоптики, и астрологи.

4.1. Коммуникации как неотъемлемый компонент публичной политики

Результативность деятельности по анализу политики и подготовки относящихся к анализу политики письменных документов (аналитический доклад/записка, меморандум и т.д.) в значительной степени зависят от эффективности коммуникаций, процессов взаимодействия со стейкхолдерами и вообще со средой политики.

Аналитическая работа, как разновидность работы с информацией, на всех этапах цикла политики сопровождается различными коммуникативными действиями. Особенно это касается финальной работы по анализу политики - подготовки непосредственно самого аналитического документа - как предмета коммуникации публичной политики. Однако, аналитические документы лишь потенциально обладают коммуникативным действием, до тех пор, пока они не включены в реальный процесс коммуникаций.

Коммуникации есть деятельности с текстом, но это далеко не значит, что они – только текстовые деятельности. Смысл коммуникативной деятельности простирается гораздо дальше среды подготовки необходимых текстов. Текст выполняет в условиях активной коммуникации функцию организации

социального взаимодействия людей, а через них и социальных групп.

Эволюция от собственно текста до аналитического документа представляется наращиванием трех основных функций – социальной, системной и регулятивной. На уровне аналитического документа три функции складываются в определенную систему деятельности на основе языковой коммуникации.

В условиях активной коммуникации идет расширение обмена текстовой деятельностью по схеме: группа экспертов – группа заинтересованных лиц и стейкхолдеров – группы интересов субъектов публичной политики.

Ключевым держателем содержания документа является рабочая группа (группа аналитиков) – разработчик и двигатель аналитического документа публичного формата.

Коммуникации в рабочей группе:

- На этапе планирования рабочая группа публичной политики проводит анализ и интегрирует выявленные приоритетные направления политики в систему практических мероприятий государственных органов управления и органов местного самоуправления и детально прорабатывает механизмы координации, надзора и контроля.
- группа публичной политики устанавливает показатели, целевые значения и проводит мониторинг с учетом достижения этих уровней целевых значений.



Рис 6. От аналитических текстов до документа публичной политики наращивание содержания.

Коммуникации в группе экспертов и в группах интересов субъектов публичной политики. Для достижения консенсуса и получения поддержки от правительства необходимо:

- Организовать консультативные встречи и семинары для согласования предложенной основы мониторинга и оценки, а также обеспечить официальную политическую поддержку и одобрение, закрепление в статусе нормативного документа;
- Определить нормативно-правовые документы, которые нуждаются в проведении экспертизы и введении нового подхода;
- Стимулировать линейные министерства к разработке конкретных направлений;
- Ввести в группы разработчиков широкий круг экспертов;

- Определить министерства и ведомства – партнеров в реализации системы мониторинга и оценки;
- Инициировать создание соответствующих организационных структур на национальном, региональном и местном уровне для институционализации основы ПП;
- Разработка стандартного формата отчетности и сбора данных для всех участвующих в процессе структур;
- Разработать план коммуникаций и распространения информации о системе мониторинга ПП;
- Получить поддержку различных доноров, заинтересованных в вопросах для оказания помощи во внедрении предложенной структуры.

В настоящее время выделяют различные модели коммуникаций. Наиболее широкое признание и распространение получила **линейная модель коммуникации** и включающая пять элементов:

- Кто? (коммуникатор, который передает сообщение).
- Что? (какое передается сообщение).
- Как? (осуществляется передача).
- Кому? (направлено сообщение, кто реципиент).
- С каким эффектом? (сообщение доставлено).

Эффективность коммуникаций определяется следующими факторами:

- Эффективностью организации технологии коммуникации
- Эффективностью среды.
- Коммуникативной компетентностью участников коммуникационного процесса.

Аналитик политики должен обладать хорошими коммуникативными навыками для того, чтобы реализовать свои роли в межличностных отношениях, информационном обмене, процессах принятия решений, не говоря о планировании, организации, написании и презентации аналитического документа. Поэтому аналитикам-политикам, как ключевым участникам коммуникативного процесса, важно иметь высокую общую и специальную коммуникативную компетентность.

К общей коммуникативной компетентности можно отнести:

- умение управлять своими эмоциями и настроением;
- умение слушать;
- умение подстроиться под собеседника, присоединиться к нему по ключевым словам, выражению лица и др.;
- умение задавать «правильные» вопросы.

К профессиональным качествам аналитика политики можно отнести:

- Знания методологии и владение техникой проведения анализа.
- Интеллектуальные навыки:
 - познавательные способности;
 - творческие способности.
- Организационные навыки.
- Личностные качества:
 - выдержка/устойчивость к стрессам;
 - этические нормы и ценности;
 - самосовершенствование.

Коммуникативная компетентность = коммуникативная способность + коммуникативное знание + коммуникативное умение, адекватное коммуникативным задачам и достаточное для их решения.

Для сферы публичной политики более приемлема т.н. **интеракционистская модель**, которая исходит из того, что субъекты коммуникации - и коммуникатор и реципиент - равноправны, связаны как взаимными ожиданиями и установками, так и общим интересом к предмету общения. Сама же коммуникация выступает как реализация такого интереса с помощью передаваемых сообщений.

Эффект же коммуникационного взаимодействия проявляется в сближении или отдалении точек зрения коммуникатора и реципиента на общий предмет, что фактически означает расширение либо, напротив, сужение возможностей их взаимопонимания и сотрудничества.

Определения коммуникаций:

Процесс и результат обмена информацией.

А.Н. Дятлов «Общий менеджмент. Концепции и комментарии»

Достижение поставленных целей путем вовлечения окружающих в свои идеи либо преодоления их сопротивления.

В. Козлов «Мифы о коммуникациях»

Отношения, в которые вступают люди в процессе своей профессиональной деятельности

Теория общего менеджмента

Общение, в ходе которого люди обмениваются информацией и которое основывается на наличии общего словаря, близости и коммуникационных технологиях.

Алистер Коуберн «Создание программного обеспечения как коллективная игра»

Эффективная публичная политика требует разработки некоторого коммуникативного плана или даже стратегии, которые описывают, каким образом, представить аналитический документ его пользователям - общественности, органам власти и представителям основных целевых групп. Правильно продуманный подход и спланированные коммуникативные мероприятия имеют решающее значение для любого этапа процесса публичной политики.

Коммуникационная стратегия является отдельной и специально решаемой задачей процесса анализа политики, не осуществляя которую, коммуникация отдается на волю стихии и тем самым не может обеспечить успех аналитической работы, решение общественно значимой проблемы.

Существуют следующие типы коммуникационных стратегий - презентация, манипуляция, конвенция. По уровню открытости, симметрии и способу производимой коммуникаций они тоже отличаются: презентационный тип является пассивной коммуникацией; манипуляционный тип является активной коммуникацией, конвенциональный тип является интерактивной коммуникацией.

Точно также основными средствами являются: для презентации - послание, для манипуляции - сообщение, для конвенции - диалог.

Объектом деятельности конвенциональных коммуникационных действий являются не граждане (как в манипуляционных действиях), а социальные проблемы, при этом граждане выступают партнерами (инициаторами, помощниками, генераторами идей).

Инструменты конвенциональных коммуникационных действий являются открытыми, в отличие от скрытых и тайных инструментов манипуляционных действий. Содержанием

конвенционализации является делиберативный процесс, в то время как содержанием манипуляционной коммуникационной стратегии является управление поведением.

Внутри конвенциональной коммуникационной стратегии задачей аналитика политики является не просто написание аналитического текста. Его задачей является написание такого текста, где бы содержались сообщения для власти и для граждан, причем, обе аудитории были специальным образом сегментированы относительно решаемых в тексте содержательных задач. Задачей такого конвенционального консультационного текста являются:

- 1) донести до власти сообщения от структур гражданского общества внутри проблематики текста
- 2) донести сообщения от власти к структурам гражданского общества внутри той же проблематики,
- 3) затем показать, как это может быть одной и той же проблематикой, и при этом позволять власти и гражданскому обществу встроить эту проблематику вовнутрь более общей стратегии социального развития.

Последняя задача означает осмыслить проблему в содержании стратегии и цели. Конвенциональная коммуникационная стратегия может быть представлена в трех связанных друг с другом шагах: создание аналитического текста, презентация, глобальные (массовые) консультации, которые называются делиберативным процессом.

Коммуникационная программа/план – это не просто перечисление мер, а связанное, логичное описание действий, которые необходимо предпринять, чтобы добиться поставленной цели или решить обозначенную проблему.

Эта работа предполагает описание ключевых результатов, которых необходимо достичь, а также последовательность выполнения действий в рамках программы, сроки проведения. Планирование позволяет увидеть ситуацию в целом, оптимизировать ресурсы и бюджеты. На этом этапе закладываются критерии оценки эффективности кампании и программы в целом.

Коммуникационный план/программа, прежде всего, направлен на изменение с помощью аналитических материалов – аналитических документов, поведения и побуждение целевой аудитории к совершению определенных действий.

Поэтому при планировании коммуникационной кампании, необходимо, прежде всего, четко представлять целевую аудиторию, на которые должно быть оказано воздействие.

Ими могут быть:

- правительство,
- местные органы власти,
- регулирующие органы,
- отраслевые ассоциации,
- профессиональные объединения.

Следующим важным вопросом планирования коммуникационной кампании является **выбор каналов коммуникации**. Это предполагает выбор средств, с помощью которых результаты анализа политики доводятся до целевых групп. К числу возможных каналов относятся средства массовой информации, интернет, специальные мероприятия (круглые столы, конференции, презентации и т.д.). Возможно использование личных каналов коммуникации (например, личные встречи). Значимость каждого из каналов определяется целями и спецификой целевой аудитории.

Каждое средство распространения информации имеет свои особенности, которые следует учитывать и грамотно использовать. Например, печатное слово позволяет донести до людей объемный и сложный для восприятия материал. Чтобы добиться поддержки и признания авторитетных лиц, материал публикуется в серьезной газете или журнале. Довести информацию до узкого круга людей разумнее всего, например, через журналы для специалистов.

Взаимодействие с целевыми аудиториями может быть прямым или опосредованным, например, через СМИ. В связи с этим воздействие может быть первичным (воздействие на аудитории, которые являются конечным объектом коммуникационного воздействия (например, органы власти), вторичным (воздействие через СМИ, которые влияют на остальные аудитории, формируя общественное мнение о проблеме), третичным (воздействие через лидеров мнений, оказывающих влияние как на первичные целевые аудитории, так и непосредственно на СМИ).

Первичное воздействие основано на **межличностных коммуникациях**. В них участвуют двое (или большее количество) людей, непосредственно взаимодействующих друг с другом во время личной беседы, общения с аудиторией, разговора по телефону, переписки, прямого эфира. Межличностные коммуникации бывают официальными (формальными) и неофициальными (неформальными). Формальные коммуникации регламентируются организационной политикой, правилами, должностными инструкциями и осуществляются по формальным каналам. Неформальные коммуникации не требуют строгого соблюдения правил, они осуществляются согласно установившейся системе личных отношений между сотрудниками.

Межличностные коммуникации обладают следующими преимуществами:

- Устанавливают непосредственный контакт между индивидами с помощью межличностных средств общения, в то время как в массовой коммуникации обмен информацией опосредуется техническими средствами коммуникации.
- Межличностная коммуникация практически всегда более оперативна и достигает своего адресата при минимуме помех.
- Она всегда избирательна, т.к. межличностный канал оперативно формируется в наиболее подходящий для передачи информации момент и способен выходить на нужного респондента.
- Она более свободна от формальных регламентирующих форму и стиль сообщения рамок, что делает ее более доступной и доходчивой.
- При личном общении эффект восприятия может быть усилен за счет обаяния говорящего, тембра его голоса, интонации, мимики, жестов, ориентированных исключительно на конкретного собеседника.

Каналы неличной коммуникации – это средства распространения информации в условиях отсутствия личного контакта и непосредственной обратной связи. К ним относятся СМИ, средства печатной рекламы, иллюстративно-изобразительные средства рекламы (щиты, вывески, плакаты) и Интернет.

Оценка эффективности плана коммуникативных мероприятий всегда вызывает много споров. Некоторые считают, что в основе оценки эффективности должны лежать

качественные характеристики; другие уверены, что измерить коммуникационный эффект возможно только с помощью количественных показателей.

Наиболее часто используются следующие методы оценки эффективности коммуникаций:

1. Оценка на основе анализа достижения поставленных ранее целей и задач. Четкость и конкретность при постановке целей и задач является не только важнейшим условием реализации самой коммуникационной кампании, но и условием ее оценки.

2. Измерение и подсчет количественных показателей. Имеется в виду количество подготовленных и опубликованных информационных материалов, количество проведенных переговоров, сделанных звонков и т.д. Недостатком этого метода является отсутствие возможности получить информацию о силе и глубине воздействия сообщений на целевую аудиторию.

3. Анализ «обратной связи». То есть измерение того, насколько увеличилась осведомленность целевой аудитории об аналитическом документе; удалось ли привлечь внимание общественности к изученной проблеме, произошло ли изменение общественного мнения об этом; подсчет количества откликов. Этот метод удобен, поскольку дает информацию количественного и качественного характера.

Используя эти методы в совокупности, можно получить наиболее полную оценку эффективности осуществленной коммуникационной деятельности.

В качестве отдельной методики может быть рассмотрена оценка эффективности отдельных инструментов коммуникационного менеджмента, примененных в рамках кампании.

Например, распространение аналитического документа может быть оценено следующим образом. Производится подсчет подготовленных или разосланных аналитических документов и поступивших откликов или запросов. Если, к примеру, было подготовлено и разослано 30 копий аналитических записок, а зафиксировано 20 откликов, то можно считать, что эффективность распространения аналитической записки составила примерно 66%.

Измерить эффективность проведенных специальных мероприятий можно путем подсчета количества публикаций в СМИ и путем проведения опросов среди целевой аудитории.

После оценки эффективности конкретных коммуникационных инструментов обычно следует анализ изменений во мнениях и установках целевой аудитории посредством массовых опросов и анкетирования.

Проблема оценки эффективности коммуникативных мероприятий также заключается в том, что использование инструментов в рамках одной проблемы может требовать разных методов оценки эффективности. Меньше всего поддается измерению эффективность воздействия на широкую общественность. В таком случае обычно требуется проведение общего исследования, которое требует серьезных затрат.

4.2. Коммуникации и мониторинг публичной политики

Мониторинг является частью цикла публичной политики и отражает ситуацию, свойственную аналитической работе в том числе и в Кыргызстане, а именно:

1. Мониторинг в настоящее время существует как самодостаточный элемент многочисленных внешних проектов, но процедурно не достаточно включен в систему

разработки государственной политики и принятия решений на государственном уровне;

2. Результаты мониторинга пока не стали основанием для проведения коррекции приоритетов в министерских планах, в целевых программах, плохо учтены при формировании бюджетов, в планировании инвестиций на всех уровнях управления;
3. Данные мониторингов не используются Жогорку Кенешем, структурами гражданского общества для выполнения контролирующих функций и аргументированного обсуждения бюджетов, законопроектов и т.д.

Одна из главных причин такого положения вещей – отсутствие политических коммуникаций, по которым можно было бы судить, выполнена работа или нет. Существуют своеобразные потери полученной аналитики из контура обратной связи. Именно обратная связь должна обеспечивать управление материалами аналитических исследований и подготовленными аналитическими документами.

Причин такого положения дел много. Все они связаны с доминированием так называемого административного ресурса. Для примера мы выделим две группы причин, имеющие прямое отношение к аналитике:

Во-первых, нерешенность проблемы «приватизации» информации и «ассиметрия» информации.

В настоящее время массив информации, необходимой для контроля за ходом выполнения публичной политики оказался рассредоточенным по многим организациям, относящимся к разным ведомствам.

Типичным является желание многих государственных структур торговать информацией, утрата административных рычагов влияния в этой сфере.

Нерешенность этой проблемы, естественно, будет уменьшать возможности систем мониторинга публичной политики, в основе которого лежит комплексный анализ всей доступной информации.

Во-вторых, отсутствие адекватной правовой базы (регламентов) в области самой публичной политики.

В значительной мере широкий круг проблем, связанных с организацией мониторинга и системным анализом опасных явлений и рисков, влияющих на развитие страны, оказался вне правового поля.

В частности, практически не регламентирована на законодательном уровне процедура использования прецедентного права, хотя такая практика существует.

Основной проблемой для запуска полноценной системы мониторинга и оценки политики является институциональная слабость страны.

Имеющийся на сегодня экспертный потенциал по мониторингу и оценке можно охарактеризовать как зачаточный, так как знания носят преимущественно отрывочный и разрозненный характер, а их носители разобщены.

Гражданское общество – это не только уши, в которые вливается открытая информация, это обратная связь на реальные действия аналитиков, консультантов, исследователей и экспертов, связанные с подготовкой аналитического полисного текста.

Вот перечень некоторых проблем организации общественного мониторинга:

- Отсутствие четко выраженных приоритетов публичной политики и слабые попытки учесть мнения участвующих сторон.
- Разрыв и несогласованность между целями, мерами политики и их ресурсным обеспечением.
- Слабости мониторинга результатов реализации политики.
- Слабое место – процедуры принятия решений органами государственного управления и организация контроля за такими решениями.
- Отсутствие процедур взаимодействия между участниками политики (между государством, аналитическими структурами и донорским сообществом).
- Механизм обратной связи политики носит частичный характер без институциональной и законодательной основы.
- В ходе реализации политики с неизбежностью возникает разрыв между гражданским обществом и государственными структурами.

Из предложенных схем наиболее приближенной к практике публичной политики является анализ механизмов мониторинга и оценки. Он включает в себя и методологические, и деятельностные подходы.

Схема методологии	Схема действия	Схема механизма
Цель Изучение Программа Методы Реализация Итоги Перспективы	Целеполагание Наблюдения Обработка данных Анализ Оценки Трансляция	План Участники База Этапы Показатели Выводы Рекомендации

Точками входа в мониторинг публичной политики могут быть обозначены следующие содержательные механизмы:

Механизм коммуникаций аналитиков с правительством КР.

Возможные направления:

- Аналитики и правительство КР;
- Правительство КР и аналитики;
- Создание независимой структуры мониторинга со стороны НПО и гражданского общества без участия правительства.

Правительство КР заявило о своем намерении активно вовлекать неправительственные организации в реализацию государственной политики. (Пример: решение о создании общественных наблюдательных советов при каждом государственном органе).

Однако в настоящее время содержание их участия неясно – а именно, какой статус будут носить рекомендуемые их решения, каков будет механизм учета их мнения, будут ли некоммерческие организации представлены во всех министерствах и административных ведомствах?

Внедрение такого подхода дает возможность более широко участвовать аналитикам в политических дискуссиях по приоритетам публичной политики.

Несмотря на преимущества такого партнерства, у общественных объединений может не оказаться соответствующего уровня специалистов для участия в политических дискуссиях. В результате они могут не справиться со своей ролью в защите потребностей групп интересов.

Участие представителей правительства облегчает задачу лоббирования, пропаганды и обеспечения связей между политическими мероприятиями и направлениями мониторинга.

В настоящее время такая модель частично реализуется на уровне отдельных министерств и ведомств.

В целях обеспечения участия институтов гражданского общества в мониторинге публичной политики предлагаются следующие подходы:

1. Создание структур мониторинга публичной политики на местном уровне, на которые будет возложена задача осуществления мониторинга и результатов анализа на уровне местных сообществ (общин).

Особую ценность предоставляют сведения о результатах, достигнутых в рамках проводимых местными органами власти проектов – например, о предоставлении услуг местными органами самоуправления (айыл окмоту).

Общественные советы могут также осуществлять сбор данных по конкретным направлениям, например, по сокращению бедности, по организации обеспечения чистой питьевой водой и т.д.

2. Совместные мероприятия по мониторингу: Указанная деятельность предполагает создание совместного форума (дискуссионной площадки) с участием организаций гражданского общества и некоммерческих организаций для целей мониторинга и оценки публичной политики.

3. Постоянный обмен информацией и базами данных. Организации гражданского общества распространяют информацию о публичной политике путем проведения семинаров, рабочих встреч, через газеты, радио и телевидение. Создаются совместные интернет-ресурсы с правительством, через которые освещаются текущие вопросы в сфере процессов реализации и достижений публичной политики.

4. Нарращивание потенциала коммуникаций. При проведении мониторинга и оценки публичной политики

неправительственные организации могут использовать совместные действия. Такая деятельность требует существования эффективного институционального управления и наличия вполне определенных информационных потоков, наличие хорошо развитой сети НПО и НКО на местном уровне, и что более важно, доступа к документам и информации местных органов и правительства.

Неправительственные организации также могут проводить общественные слушания, на которых обсуждаются и анализируются сведения, предоставленные местными органами власти.

Представители местных сообществ принимают участие в таких слушаниях и предоставляют сведения относительно точности или неточности информации.

Обеспечение эффективного мониторинга на местном уровне требует проведения ряда специфических коммуникационных стратегий. Эти стратегии требуют следующих мер:

- тщательного отбора направлений мониторинга на местном уровне в целях сокращения административной нагрузки;
- разработки механизмов контроля качества в увязке с технической поддержкой и программами развития местного самоуправления;
- использования вторичных систем мониторинга (обследование пользования населением государственными услугами) в целях уточнения местных административных данных и выявления необъективности в отчетности;
- обеспечения обратной связи с местными органами власти и предоставляющими услуги структурами в части результатов мониторинга публичной политики на приемлемом для них уровне;

- а также содействия информационным потокам между местными органами власти и их сообществами.

Организации гражданского общества могут играть различные роли в мониторинге публичной политики. Они могут быть как поставщиками, так и пользователями полученной информации.

В общей структуре мониторинга публичной политики местные организации гражданского общества могут выполнять следующие функции:

- Функция мониторинга. Организации гражданского общества обладают сравнительным преимуществом в некоторых видах мониторинга – в частности, совместных оценках бедности, обследованиях удовлетворенности оказанием услуг.
- Бюджетный анализ и отслеживание государственных расходов.
- Участие в сложившихся институциональных структурах системы мониторинга.
- Участие в обсуждении политики и в работе комитетов парламента.
- Анализ и выработка политических рекомендаций.
- Предоставление гибкого финансирования, позволяющего исследовательским организациям и пропагандистским структурам сохранять свою независимость при проведении оценки.

Организации гражданского общества могут отслеживать выполнение программ на местном уровне для того, чтобы при необходимости оказывать адресную поддержку по наращиванию потенциала или предоставлять посреднические услуги. Для правительства важно проводить консультации с организациями

гражданского общества относительно той роли, которую они предпочитают играть в системе мониторинга. В большинстве случаев, организации гражданского общества стремятся не становиться частью системы из опасения быть кооптированными или оказаться под контролем правительства, как это случилось при организации гуманитарной помощи пострадавшим жителям юга Кыргызстана.

Коммуникационные связи публичной политики и использование результатов мониторинга

В принципе, система мониторинга публичной политики поддерживает достижение различных целей. Так, например, в рамках процесса развития страны система мониторинга может оказать содействие:

- поддержке процесса принятия решений правительством по политикам и программам;
- реальной отчетности правительства перед общественностью за принятые политические решения;
- конструктивному диалогу между правительством, гражданским обществом и донорами, укрепляя партнерство в области развития;
- участию гражданского общества в процессе разработки политики и на этапе коррекции приоритетов страны;
- в обеспечении соответствия требованиям доноров в области мониторинга, отчетности и подотчетности, в особенности в части программной поддержки и международных обязательств;
- в повышении спроса на мониторинг и анализ разработки политики путем содействия использованию ее результатов и т.д.

Для оказания влияния на процесс политики данные мониторинга публичной политики должны быть проанализированы и использованы для оценки эффективности политик и программ. Например, одним из основных точек входа, где информация мониторинга может играть важную роль, являются решения по бюджетным приоритетам.

Для институционализации анализа данных необходимо наличие центральной аналитической структуры, расположенной вблизи от центральных органов власти. Роль таких аналитических подразделений не должна ограничиваться только анализом и включать обработку данных или разработку политики. Необходимо обеспечить, соответствие указанного подразделения требованиям правительства и других заинтересованных лиц на национальном уровне.

Полезным инструментом стимулирования потенциала в интересах анализа может также служить совместная аналитическая деятельность правительства и доноров.

В случае, если анализ станет требованием в отношении новых программ, тогда государственные органы, предоставляющие государственные услуги станут рассматривать анализ как средство достижения их собственных целей, а не как требование внешнего характера.

Участие органов власти, например, Жогорку Кенеша КР (парламента) в мониторинге публичной политики исключительно важно, так как он обеспечивает законность публичной политики.

Парламент обладает законодательной функцией, которая предполагает сотрудничество с правительством в части формулирования и осуществления программ и стратегий страны. Система мониторинга должна стать важнейшим источником

информации для парламента при обсуждении вопросов ситуационного анализа в стране.

Контрольная функция парламента в отношении министерств и ведомств дает ему возможность влиять на них в целях более активного соблюдения требований мониторинга.

Через слушания в парламентарских комитетах и направление запросов, парламента может призвать к ответственности министерства и ведомства за невыполнение целей публичной политики.

Парламент может регулярно рассматривать отчеты по мониторингу публичной политики в рамках общественных слушаний по секторальным стратегиям или отчетов по выполнению планов развития страны.

Тем не менее, учитывая потенциал парламента, важным фактором становится поддержка депутатов - членов комитетов. Имеется несколько общих направлений по повышению потенциала и возможностей парламента для участия в процессе мониторинга публичной политики:

- Следует определить, какие группы депутатов в парламенте нуждаются в информации.
- Для понимания парламентариями информации, анализ системы, выводы и рекомендации должны быть представлены в понятном для восприятия формате и четко изложены.
- Важно также усилить возможности депутатов в области интерпретации данных, порядка использования информации для принятия обоснованных решений и обеспечения подотчетности, а также путей доведения их до сведения общественности и средств массовой информации.

- Следует развивать сотрудничество между парламентом и группами гражданского общества.
- Группы гражданского общества являются ключевым механизмом, при помощи которого парламент может довести информацию до своих избирателей.
- Такие группы также могут служить для парламента важным источником информации и независимого анализа.
- Гражданское общество, в свою очередь, через мониторинг получит дополнительную точку входа в процесс разработки публичной политики.

Важным аспектом мониторинга публичной политики является преобразование проанализированной информации в результаты и распространение ее максимально широкому кругу лиц как в правительстве, так и вне его, в том числе донорам.

Система мониторинга обеспечивает широкий спектр результатов, которые могут быть использованы различными аудиториями и для различных целей, кроме того, в ней заложена стратегия активного распространения полученных результатов для пользователей.

Для того, чтобы удовлетворить требования различной аудитории, одной подготовки ежегодных отчетов о проделанной работе недостаточно. Такие отчеты должны представлять возможность рассмотрения и обновления планов развития страны, они обязаны стать частью национального политического цикла выработки национальных стратегий

Ежегодные отчеты о проделанной работе должны получать широкое распространение и удовлетворять внутреннюю аудиторию. Кроме того, ежегодные отчеты должны соответствовать потребностям правительства и при необходимости предлагать дополнительные результаты для

соответствия конкретным нуждам или осуществления конкретных шагов политического цикла.

Если система мониторинга публичной политики направлена на поддержку отчетности перед общественностью, еще одной ключевой задачей является предоставление информации организациям гражданского общества и средствам массовой информации.

Проекты ежегодных отчетов о проделанной работе должны распространяться для комментариев общественности, а данные мониторинга или отчеты должны размещаться на официальных веб-сайтах.

При этом, однако, представление данных мониторинга в формате, приемлемом для внутренней аудитории, потребует новых навыков от правительства, ввиду чего может быть полезным вовлечь в такую деятельность партнеров из гражданского общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данном пособии была сделана попытка изложения того как производить аналитические документы с точки зрения их коммуникационной эффективности и результативности. В четырех его разделах представлено: что такое публичная политика, какие существуют способы сбора информации и ее анализа, каковы особенности написания аналитических документов и что делает аналитический документ эффективным инструментом коммуникаций в сфере публичной политики.

Это пособие было рассчитано как на начинающего читателя, который мог найти многое для себя из основ сферы публичной политики, так и для немного более искушенного участника процессов публичной политики, знакомого, как с основами теории, так и имеющего некоторый практический опыт в данной области. Вторая категория читателей (также как и первая) могла найти для себя много полезного в изучении последних трех глав пособия, а также иметь возможность задуматься над применением технологий публичной политики к контексту Кыргызстана.

Авторы пособия надеются, что оно было полезным всем тем, кто в общем интересуется таким феноменом как публичная политика, каким образом она выстраивается и может выстраиваться в условиях Кыргызстана, кто практически пытается заниматься публичной политикой. Это относится не только к сотрудникам органов государственной власти и органов местного самоуправления, которым приходится ежедневно заниматься выработкой различных решений и политик, и которые задумываются над тем, как сделать ее более публичной, максимально отвечающей потребностям общества и через это более эффективной. Это относится и к организациям

гражданского общества, пытающимся со своей стороны влиять на власть для обеспечения более качественной жизни для своих целевых групп. Для многих из них, вопросы публичной политики еще не стали неотъемлемыми элементами их работы, и в силу понятных причин, потому что значительное количество неправительственных организаций занимаются в основном оказанием непосредственных услуг гражданам. Однако многие из тех, кто пытался разными методами и способами влиять на решения, принимаемые государством, могут найти через это пособие способ организации нового типа работы, или же как минимум сформировать новое понимание как можно работать с властью во имя решения проблем общества, при этом значительно улучшая эффективность государственного управления.

Пособие является одной из первых попыток экспертного сообщества Кыргызстана изложить способы подготовки публичных аналитических документов. Эта попытка явно не исчерпывает возможные подходы к пониманию функции аналитических документов и способам их возникновения. Вариативность таких подходов достаточно большая как в силу сложности предмета, так и потому что контекст Кыргызстана относительно эффективной применимости различных подходов тоже достаточно сложен. Появление в дальнейшем публикаций с описанием других способов написания и использования аналитических документов будет вполне ожидаемым и надежды авторов этого пособия оправдаются, если оно будет способствовать этому процессу.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

Структура Аналитического Документа

1. Введение. Определение проблемы для анализа

- а) Формулировка проблемы:
- б) Симптомы проблемной ситуации:
- в) Заказчик

2. Описание и идентификация проблемы

- а) Основания для государственного вмешательства:
- б) Масштабы проблемы:
- в) Является ли возникшая проблема новой или повторной:
- г) История вопроса, что уже делалось:
- д) Состояние дел в институциональной и законодательной сферах (среда политики)
- е) Актуальность решения проблемы

3. Консультации (анализ стейкхолдеров)

- а) *Группы интересов* (вне государственного сектора).

Это институционализованные группы участников (могут учитываться формальные и неформальные связи, объединяющие участников в группы), которые имеют общие интересы в процессе политики

- б) *Заинтересованные органы власти* (согласование позиций).

Это органы, с которыми должны согласовываться те или иные вопросы, относящиеся к данному процессу политики

4. Моделирование решения проблемы

- а) Цели решения проблемы:
- б) Задачи:
- в) Критерии достижения целей (задач):

Результативность – мера достижения провозглашенных целей политики.

- г) Ограничения:

5. Альтернативные варианты решения проблемы

5.1. Альтернативный вариант №.1 « »

- а) Мероприятия по реализации варианта:
- б) Потенциальные преимущества варианта:
- в) Потенциальные недостатки варианта:

5.2. Альтернативный вариант №.2 « »

- а) Мероприятия по реализации варианта:

б) Потенциальные преимущества варианта:

в) Потенциальные недостатки варианта:

5.3. (вариант «ничего не менять»)

6. Рекомендации

а) Описание способов определения универсальных критериев

Как определяется результативность:

Как определяется эффективность:

Как определяется справедливость:

Как определяется административная осуществимость:

Как определяется политическая осуществимость:

б) Сравнительный анализ альтернатив политики

Критерии	Варианты (альтернативы) политики			
	1	2	3	4
Результативность				
Эффективность				
Справедливость				
Политическая осуществимость				
Административная осуществимость				
Рейтинг варианта:				

2. Реализация

а) Возможные проблемы (затруднения) реализации рекомендаций:

б) Предлагаемые меры для устранения препятствий в реализации политики:

в) Мероприятия по обеспечению общественной поддержки предлагаемого курса действий.

Использованные источники

Приложения

**Сценарий деятельности по АД
(аналитическому документу)**

Реализация Аналитического документа.

Сфера - публичная политика.

Цель

Создать систему защиты, сохранения и развития АД через открытость публичной политики и обеспечить реальные изменения в системе образования, адекватные имеющимся вызовам публичной политике.

Проблема

Отсутствие политического дискурса по видению перспектив развития страны.

Задачи

- Определить механизмы защиты, сохранения и развития открытости публичной политики.
- Получить общественное согласие по выбранным направлениям.
- Внести изменения в политику в сфере образования, в политику в отношении распространения гуманитарных продуктов в стране.
- Достичь общественного согласия по поводу целей и задач обеспечения системы публичной политики.
- Выстроить работы с внешним информационным влиянием.
- Прodelать шаги поднятия самосознания граждан КР.

Продукты

А) Подготовленные и обсужденные с общественностью Аналитические документы по направлениям публичной политики, как основы для управленческих решений для министерств и ведомств.

Б) Обсужденные основания для программы политики в сфере образования

В) Обсужденные основания для программы политики в сфере гуманитарных коммуникаций.

Г) Публикации отдельных материалов в СМИ.

Д) Публикации в TV программах под рубрикой

Работы:

- Аналитика проблем публичной политики.
- Цикл «круглых столов», научно-практических семинаров, конференций по организации политических дискурсов в Кыргызстане.
- Цикл передач на TV.
- Провести обсуждение предложений для правительства КР по коммуникациям в сфере языков, образования и информации.
- Подготовка рабочими группами предложений по реализации публичной политики.

**Возможные варианты политических решений, прилагаемых к
аналитическому документу**

Аналитический документ

**«Проблемы развития начального профессионального образования в
Кыргызской Республике: государственный сегмент» (2003).**

Варианты решений:

*1. Вариант первый (консервативный) – ничего не меняется,
содержание и формы остаются прежними.*

Риски:

2. При реализации этого варианта увеличивается риск постепенного развала системы.
3. Расхождение между векторами развития страны и системы увеличивается.
4. Возрастает угроза ухудшения качества профессиональной подготовки.

Ресурсы:

- Ограничение ресурсов не позволяет повышать конкурентность, имидж и качество предлагаемых услуг.
- Постепенное сокращение финансирования из государственного бюджета не будет покрываться из внебюджетных источников.
- Данное решение слишком затратно для государства и оно должно будет постепенно передавать ответственность на территории, в том числе и за содержание зданий учебных заведений, что, в свою очередь, будет провоцировать конфликты между органами местного самоуправления и учреждениями образования.

Последствия:

- Нарастание выявленных проблем.
- Увеличение разрыва между потребностями в области профессионального обучения и тем, что может дать система ПТО.
- Акцент на продолжение усиления работы с государством, как основным Заказчиком (при ограниченных финансовых средствах)

недостаточное внимание к поиску новых источников финансирования приведет к еще большему обострению выявленных проблем.

- Бизнес-сообщество, не получая адекватное предложение на свой спрос (штучный товар «сейчас и немедленно»), не будет заинтересовано в формировании своего заказа.
- Потеря главного клиента системой начального профессионального образования через реальное согласование интересов с бизнес-сообществом.
- Отказ доноров от работы с системой ПТО, как не имеющей перспектив.

2. Второй вариант (эволюционный) – признается наличие выявленных проблем и производится поэтапная работа по выработке согласованной миссии ПТО, направленной на формирование нового имиджа.

Риски:

- Исполнение данного решения может быть остановлено как внешними, так и внутренними факторами такими, как преодоление сопротивления консервативных групп, переориентация политического руководства и т.д.
- У системы, истощенной предыдущим периодом, может не хватить запаса прочности для реализации этого варианта.

Ресурсы:

- Многие трудности системы могут быть решены за счет имеющихся ресурсов при условии их эффективного использования.
- Скоординированные действия доноров и системы позволяют эффективно использовать поступающие средства.
- После первых этапов реформы ресурсы на дальнейшие шаги будут обеспечиваться во многом за счет самой системы.

Последствия:

- Система продолжает выполнение задач, возложенных государством, и, кроме того, приобретает дополнительные инструменты собственной актуализации.
- Гармонизация нормативно-правовой базы.
- Повышение качества управления на всех уровнях.

- Создание новых кадров, способных обеспечивать воспроизводство и развитие новых принципов деятельности системы.
- Повышение качества подготовки специалистов за счет повышения квалификации кадров, постепенного улучшения материально-технической базы и поэтапной смены кадров.
- Улучшение взаимодействия между Заказчиком и Клиентом, которое включает в себя не только представителей бизнеса, но и местного сообщества.
- Обеспеченность прозрачности и подотчетности управления.
- Четкое определение своих функций и роли в условиях рыночной экономики позволит системе адекватно отвечать на потребности развития конкретной территории.
- Совершенствование нормативной базы, выработка конкретных процедур и форматов участия в принятии управленческих решений всеми группами носителей интересов, которые позволяют гибко реагировать на изменения потребностей рынка.

3. Вариант третий – радикальные реформы.

Риски:

- Потеря управляемости системы и ее развал.
- Утрата социальных функций и обострение социальных проблем и, как следствие, - возрастание социальной напряженности.
- Переориентация системы не на реальные запросы рынка труда, а на перепроизводство специалистов «модных профессий».

Ресурсы:

- Значительные ресурсные затраты, связанные с компенсационными мероприятиями, в связи с отказом учебных заведений нести социальную нагрузку.

Последствия:

- Социальные потрясения и конфликты.
- Усиление внутренней миграции в города, прежде всего, в столицу.
- Возникновение недобросовестных структур, спекулирующих на возможностях профессиональной подготовки.
- Утрата определенных специальностей и профессий.

- Необходимость пересмотра политики реформ уже в ближайшее время.

Методическая схема разработки политического решения:

- 1) обнаружение и определение проблемы.
- 2) сбор информации, относящейся к проблеме.
- 3) составление плана принятия решения, включающего в себя выбор метода анализа ситуации, относящейся к проблеме, политического прогноза и собственно политического прогноза, определение исполнителей каждого из этапов, определение информационных, временных, финансовых, организационных и прочих ресурсных ограничений.
- 4) анализ политической ситуации, относящейся к проблеме.
- 5) определение того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций и без активного вмешательства.
- б) формирование альтернативных вариантов решения проблемы.
- 7) прогноз относительно последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы.
- 8) выбор наилучшего варианта решения.
- 9) исполнение решения.
- 10) анализ реакции на решения — реализация принципа обратной связи;
- 11) коррекция решения.

Вывод:

В эту систему в качестве структурных элементов входит: ситуационный анализ, поисковое и нормативное прогнозирование и непосредственно принятие решения вместе с механизмом обратной связи.

Методические рекомендации по оформлению текста аналитического документа

Современный аналитический документ - это прежде всего письменный текст, зафиксированный средствами графики языка слов.

Языковой материал, содержащийся в элементах оформления документа или во внетекстовых формах передачи информации - схемах, диаграммах и т. д., выполняет вторичную, ориентирующую функцию.

Титульный лист

Первая - лицевая часть документа. Внутри листа должны быть следующие надписи: наименование основной организации и под этой надписью – название и вид аналитического документа, в нижней части место и год подготовки.

Текст

Часто основная часть текста аналитического документа имеет колонтитул. Колонтитул «название организации или название аналитического документа» в жирном и наклонном шрифте размещается внизу или вверху каждой страницы текста, кроме титульного листа.

Каждая страница, начиная со второй, имеет сквозную нумерацию, которая располагается вверху листа по центру и по возрастанию.

Текст аналитического документа должен быть понятен, *научные термины, выражения*, которые используются при исследовании той или иной проблемы необходимо заменять понятиями для широкой аудитории. В случае невозможности их заменить иными, они могут быть оставлены, но обязательно приводиться в приложении и раскрываться подробно.

Основные разделы аналитического документа начинают каждый раз с новой страницы.

Для презентаций аналитический документ следует переплести в плотные обложки и оформить текст, графики и диаграммы в цвете.

Аналитический документ должен быть тщательно выверен ответственным исполнителем, а затем передан на проверку, рецензенту который внимательно изучает данный документ. Все изменения вносятся с согласия автора.

Стиль изложения. В аналитическом документе, содержащем описание проблемы, оценку вариантов политики и выводы/рекомендации используется

форма изложения текста от третьего лица единственного или множественного числа.

Не рекомендуется построение предложений, занимающих более 5 строк на странице и использование в одном предложении нескольких причастных или деепричастных оборотов, а также перечисление по тексту одного предложения более чем шести цифр.

Глаголы, относящиеся к рассматриваемому периоду, должны использоваться в прошедшем времени. Запрещается использовать разговорные и сленговые выражения, риторические вопросы и ответы.

Следует исключать многократное повторение одинаковых слов в одном или смежных предложениях.

Не допускается написание фамилий отдельно от инициалов, а цифр и чисел от их буквенного значения. При написании фамилии следует вначале указывать инициалы, имена, отчества, а затем уже фамилию, например: А.И.Брычкин, Анатолий Иванович Брычкин; 6000 человек.

Сокращения и аббревиатуры. Сокращения можно разделить на два вида: сокращения, предназначенные только для зрительного восприятия, и сокращения, употребляемые как в устной, так и в письменной речи.

Первый вид сокращений принято называть *текстовыми* или *графическими*. К таким сокращениям принято относить:

- наименования территориальных, производственных и административных единиц (г., обл., р-н, пос., д., з-д, пер.);
- наименование должностей и званий (акад., проф., ст. науч. сотр., мл. науч. сотр., доц.);
- наименование дат и календарных сроков (м-ц, гг.);
- собственно текстовые сокращения (т.е., т.д., т.п.);
- формы обращения (т., гр.) и т.п.

Второй вид сокращенных слов – *аббревиатуры*. Их широко употребляют в устной речи как обычные слова. Аббревиатуры образуются из первых букв или звуков сокращаемого словосочетания: ЖК КР, МСБ, вуз.

К аббревиатурам, относятся также сокращения без гласных – образуются исключением гласных и по одной из удвоенных согласных: млрд., млн., тчк; посредством усечения слова, т.е. опущения конца слова: спец., зав., зам., и др.

Применяются также смешанный тип сокращений: НИИпастбищ. Гипрозем и т.п.

Сложносокращенные слова образуются путем соединения одного или двух начальных слогов с полным вторым словом: капремонт, хозрасчет, жилотдел, стройбанк и др.

Произвольное сокращение наименований учреждений не допускается.

Сокращенные сочетания (и др., и т.д., и т.п., и пр.) применяются только в конце предложения, за исключением союза т.е. (то есть).

Если в тексте документа исполнитель употребляет *сокращения и аббревиатуры*, то их удобнее вынести на отдельный лист перед всем текстом, составить список сокращений. Сокращения можно не выносить на отдельный лист, но в этом случае они оговариваются в тексте (первый раз приводится полное название, а за ним в круглых скобках – сокращение).

Не допускается сокращение слов, не являющихся названиями организаций («финполитика», «топотдел», «госпрограмма» и т.п.).

При неоднократном упоминании на одной странице одной и той же организации допускается использование официальных сокращений типа «Минфин КР», «Госкомимущество» и т.д.

Наименование должностей «Президент», «Губернатор», названия органов «Правительство», «Министерство», нормативных актов «Указ», «Закон» и т.д. пишутся с заглавной буквы. Во множественном числе или без указания названия – со строчной.

Недопустимы сокращения слов: (м.б. – может быть, т.о. – таким образом, п.ч. – потому что, т.к. – так как, т.н. – так называемый, вм. – вместо, напр. – например, ок. – около, д/производства – для производства, ф-ла – формула, з-д – завод и т.д.).

Знаки препинания. Точка, запятая, двоеточие, скобка в тексте пишут по общему правилу: до знака пробел не делают, после него делают обязательно.

Скобки, кавычки ставятся в тексте слитно к заключаемому понятию. После скобки обязательно делается пробел, если нет другого знака препинания. Точка, запятая, точка с запятой, двоеточие и тире перед закрывающими кавычками не ставятся. Эти знаки могут быть написаны после кавычек без дополнительного пробела. Закрывающие кавычки после знаков вопросительного, восклицательного и многоточия ставятся без дополнительного пробела.

Восклицательный, вопросительный знак, многоточие – могут относиться ко всему предложению со словами, заключенными в кавычки. В

этом случае их ставят после кавычек. Если *многоточие* сочетается с кавычками, то после многоточия кавычки ставятся без пробела.

Составные слова с *дефисом* пишутся без пробелов, а *тире* отделяется пробелами с двух сторон: «страны-участницы» и «Молодежь – это будущее страны».

Числительные. Чрезмерное обилие цифр в тексте документа быстро утомляет читающего, будучи не в состоянии усвоить, оценить их и впоследствии утрачивают к нему интерес. Необходимо в тексте приводить минимум цифр, только самые важные, без которых для подкрепления версий, выводов не обойтись. Исключения бывают только для документов по социологическим исследованиям.

Количественные числительные, встречающиеся в тексте без буквенного обозначения единиц физических величин, воспроизводятся словами. Например: «Этих изделий должно быть не более трех». Аналогично пишут однозначные числительные, обозначающие временные границы или периоды. Например: «испытания должны продолжаться три – пять дней». В текстах научно-технического и специального характера, в деловых документах числа, сопровождающиеся буквенным обозначением единиц измерения, пишутся цифрами. Например: «Самосвал грузоподъемностью 5 т».

Порядковые числительные. Если запись ведется арабскими цифрами, то порядковые числительные пишутся с указанием падежных окончаний. Например: «Студент 2-го курса». При перечислении нескольких порядковых числительных окончание ставится только один раз. Например: «Задано выполнить 1, 2, 3-й пункт». Но: «откройте 1-й параграф, 2-й параграф». С помощью цифр можно записывать определения, выраженные сложным словом, включающим в себя некоторые формы числительных, например: 100-процентный, 20-километровый. *Порядковые числительные*, обозначающие в тексте номер конференции, кварталов года, полугодий, пишутся римскими цифрами без падежных окончаний.

Многозначные числа принято записывать цифрами. Исключение делается в тех случаях, когда с такого числа начинается предложение, например: «Двадцать километров пути проложено». Но: «Проложено 20 км пути». Многозначные целые числа записывают, разбивая пробелами на классы, например: 250 000 т. 1 248 435 руб.

Нумерация пунктов выполняют *арабскими цифрами*. Число, обозначающее порядковый номер, отделяют от текста точкой, после которой обязательно делают пробел. Если на одной странице пишется несколько,

например десять и более пунктов, то возросшее на разряд число пишут на один шаг левее.

Знаки: №, %, параграф, градус, минута, секунда, дроби в тексте встречаются только в сочетании с цифровыми обозначениями. От цифр они не отделяются. Пробел ставится только после знака %. При написании множественного числа знаки номера, параграфа не удваивают. Их пишут следующим образом: №1-4, №1, 2, 3; соответственно 98, 99,5 и 100%.

Недопустимо писать: параграф 2, № пять или номер 3, план выполнен на сто %.

При написании *простых дробей*, используется дробная черта, которую ставят на одном уровне со строкой и от цифр пробелом не отделяют, например: $3/5$, $1/7$. Наклонная черта должна иметь вид наклона вправо. Целые числа отделяют пробелом, например: $1\ 5/8$, $4\ 3/8$. Десятичные дроби пишут через запятую без пробела. При перечислении десятичных дробей их отделяют друг от друга точкой с запятой, например: 2,5; 7,02; 99,5%.

Знаки арифметических действий. Сложения, вычитания, умножения, деления, знак равенства пишут по общему правилу; до знака и после него необходимо делать пробел.

Показатели степени и индексы, единицы измерения, знаки химических элементов и формулы их соединений пишут, используя возможности программных продуктов оргтехники.

Единицы измерения. Меры веса, длины, площади, объема, если встречаются в тексте без цифрового обозначения, то их пишут полностью, например: килограммы, тонны, кубические метры и т.д. В сочетании с цифрами пишут сокращенно, например: 25 кг, 130 т, 15 см и т.д.

Понятие границ «от – до» выражается знаком тире или словами. Если пишется «от», то затем обязательно надо писать «до», например: «допустим ширина ленты от 5 до 7 мм»; «допустимая ширина ленты в пределах 5-7 мм».

При письме *римских цифр* используют прописные буквы, из которых также составляют римские числа. Римские цифры главенствуют над арабскими: например, в документах более крупные части нумеруют римскими цифрами, а более мелкие – арабскими.

Правила оформления разделов. Внутреннее структурирование текста подразделов является обязательным требованием к оформлению. Разбивается на разделы и подразделы. Разделы должны иметь порядковые номера в пределах всего документа и обозначаться арабскими цифрами с точкой.

Подразделы должны иметь нумерацию в пределах каждого раздела. Например, 2.1 – второй раздел, первый подраздел. Заголовки разделов записываются симметрично тексту прописными буквами. Заголовки подразделов записываются с абзаца строчными буквами, кроме первой прописной.

Например:

2. ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

2.1. Машиностроение

Общие правила:

Заголовки пишут прописными буквами.

Переносы в заголовках не допускаются. В конце заголовка знаки препинания, кроме восклицательного и вопросительного знаков, не ставятся.

Короткие заголовки (менее 15 знаков), пишут вразрядку – после каждой буквы следует пробел, например: «С И Н Т А К С И С», либо производится автоматическая разрядка на 6 пт.

Большие заголовки (более 40 знаков) размещают в несколько строк, но каждая строка по возможности должна иметь смысловое значение. Текст большого заголовка выполняют через один интервал.

Расстояние между заголовком раздела и подраздела – два интервала, расстояние между заголовком и текстом – один интервал.

Если на одной странице пишут несколько текстов с заголовками, то от последней строки текста до следующего заголовка необходимо сделать двойной интервал.

Нельзя писать заголовок в конце страницы, если на ней не умещаются три строки идущего за заголовком текста. Целесообразно весь текст перенести на следующую страницу.

Правила оформления подзаголовков: Пишутся строчными буквами. Для большей наглядности их выделяют и отделяют от текста дополнительными интервалами. При оформлении заголовка от левого поля подзаголовков также должен быть написан от левого поля. Их можно выделять подчеркиванием, разрядкой, заключать в скобки.

Оформление ссылок. В ряде документов встречаются ссылки – дополнения, пояснения или указания на источник. Для связи ссылки с текстом служат знаки сноски. Их ставят в тексте у того места, где нужно сослаться на какой-либо источник, а также перед самой ссылкой.

Знаками сноски служат арабские цифры и звездочки. Звездочки употребляют в цифровых работах и когда на странице не больше трех ссылок. Текст ссылок помещают в конце страницы, ниже основного текста.

Если в документе несколько ссылок, то их нумеруют по порядку в пределах каждой страницы. Текст ссылки пишут внизу страницы под чертой независимо от того, сколько места на странице занимает основной текст. Последняя строка последней ссылки должна располагаться на уровне нижнего поля страницы.

Основной текст пишут до первой ссылки, нумеруют ссылку и дописывают строку до конца.

С абзачного отступа ставят порядковый номер ссылки, делают пробел и пишут текст ссылки с заглавной буквы. Текст большого содержания пишется в несколько строк. Вторую и последующие строчки в этом случае пишут от левого поля. Если на одной странице имеется несколько сносок, то их оформляют аналогично первой, но отделяют друг от друга двумя интервалами. Оформление абзаца ссылки такое же как для основного текста, кроме размера шрифта. Для ссылки – 12 пунктов, а не 14. Библиографические описания даются в соответствии с правилами (см. с. ...).

В процессе рассмотрения того или иного вопроса следует использовать связующие слова (типа – при этом, вместе с тем, кроме того, однако, между тем и т.д.). При смене темы следует использовать вводные фразы.

Отдельные фразы, предложения, основные мысли, выводы, предложения, а иногда и значимые смысловые слова необходимо выделять цветом, подчеркиванием, курсивом или жирным шрифтом.

Таблицы

Аналитический документ должен быть, по возможности, снабжен кроме текстового материала, таблицами и графиками, рисунками или диаграммами.

Таблицы имеют два уровня чтения: вертикальный - графы и горизонтальный - строки.

Обобщенное наименование признаков в таблице составляют заголовок и подзаголовки граф, а наименования объектов - заголовок и подзаголовки строк таблицы. Если таблица печатается более чем на одной странице, графы таблицы должны быть пронумерованы, и на следующих страницах печатаются только номера этих граф.

Заголовки пишутся с прописных букв, а подзаголовки - со строчных, если они составляют одно целое с заголовком, т.е. поясняют его. Если

подзаголовок имеет самостоятельное значение, то он пишется с прописной буквы. Точки в заголовках и подзаголовках граф не проставляются.

Названия столбцов начинаются с заглавных букв и жирным текстом.

Название первого столбца должно отражать содержание этого столбца. В случае затруднений с определением этого содержания допускается оформление таблиц без названия первого столбца.

Заголовки и подзаголовки граф и строк таблицы выражаются именем существительным в именительном падеже единственного числа. В заголовках и подзаголовках строк и граф таблицы употребляются только общепринятые условные обозначения.

Таблица состоит из головки, боковика и прографок.

Головка – это верхняя часть таблицы, в которой содержатся заглавия прографок и наименование боковика. Головка отделяется от следующего за ней цифрового материала таблицы.

Боковик - это текстовая часть таблицы, находящаяся слева под головкой и содержащая наименования признаков (свойств), рассматриваемых в таблице.

Прографки таблицы заполняют цифрами или краткими записями наблюдений, свойств и т.п.

Обычно в боковике таблиц помещают наименование каких-либо признаков, а в прографках – данные, характеризующие эти признаки. Боковик является как бы подлежащим, а графы – сказуемым.

Практикой выработаны следующие основные правила составления и оформления таблиц:

1. Таблица должна быть по возможности небольшой по размерам, так как краткую таблицу легче проанализировать. Иногда целесообразно построить 2-3 небольшие таблицы, чем одну большую.

2. Название таблицы, заглавия строк подлежащего и граф сказуемого должны быть сформулированы точно, кратко и ясно и, если это требуется, должны иметь единицы измерения. В названии таблицы следует указать территорию и период, к которым относятся приводимые данные. Не следует название показателей в таблице сопровождать инструкционными пояснениями, раскрывающими их содержание. Лучше эти пояснения вынести в примечание. Графы и строки таблицы должны иметь заголовки, выраженные именем существительным в именительном падеже. Подзаголовки граф и строк должны быть согласованы с заголовками.

3. Строки подлежащего и графы сказуемого обычно размещаются по принципу от частного к общему, т.е. сначала показывают слагаемые, а в конце подлежащего или сказуемого подводят итоги. Если приводятся не все

слагаемые, а выделяются наиболее важные из них, то сначала показывают общие итоги, а затем выделяют наиболее важные их составные части, для этого после итоговой строки дают пояснения «в том числе».

4. Строки в подлежащем и графы в сказуемом часто нумеруют для того, чтобы удобнее было ссылаться на цифры таблицы. При этом в сказуемом нумеруются только графы, в которые вписываются цифры. Графы подлежащего либо совсем не нумеруются, либо обозначаются литерами («а», «б» и т.д.).

5. При заполнении таблицы пользуются следующими условными обозначениями: если данное явление совсем не имеет места, ставят тире; если сведения о данном явлении отсутствуют, ставят многоточие или пишут «нет сведений»; если сведения имеются, но числовые значения меньше принятой в таблице точности, ставят 0,0.

6. Округленные числа приводятся в таблице с одинаковой степенью точности (до 0,1, до 0,01 и т.д.). Когда показатели в процентах выражаются большими числами, например четырехзначными, целесообразно заменить их выражением «во столько-то раз больше или меньше». Например, вместо 2489 % лучше написать «в 24,9 раза больше».

7. Если приводятся не только отчетные данные, но и данные, полученные в результате расчетов, целесообразно об этом сделать оговорку в таблице или в примечании к ней.

8. Таблица может сопровождаться примечаниями, в которых указываются источники данных, более подробное содержание показателей и другие необходимые пояснения.

В таблицах необходимо выделять жирным, наклонным шрифтом или цветом те параметры, на которые следует обратить особое внимание при ознакомлении с данным документом.

Каждая таблица, график, диаграмма и рисунок должны иметь свой порядковый номер по степени возрастания (нумерационный заголовок) и надпись должна располагаться в правом углу сверху, например:

Таблица 1. Уровень жизни

Допускается иногда краткое их наименование. Например, Таблица 1.,

Диаграмма 5. и т.д.

Номер, название таблицы, единицы измерения выделяются жирным курсивом и имеют размер 12. Название таблицы пишется заглавными буквами, номер – арабскими цифрами.

Если таблица или диаграмма, рисунок помещается в приложении, то делается ссылка на соответствующую страницу приложения.

Таблица должна иметь обрамление (без тени) минимальной толщины.

При ссылках в тексте на данные таблицы с указанием номера слово «Таблица 12» пишется с заглавной буквы. При ссылках на таблицу без указания номера – с прописной: «...в следующей таблице».

Единицы измерений указываются в предложном падеже (например, «в процентах к соответствующему периоду прошлого года»). Сокращения в единицах измерения нежелательны.

Выравнивание данных в первом столбце производится по левому краю, остальных столбцов – по центру.

Данные первого столбца и первой строки выделяются жирным шрифтом.

Название таблицы должно точно соответствовать ее содержанию.

При оформлении таблиц, не должно быть их разрыва на две страницы, если таблицу можно вместить на одну страницу. В случае разрыва длинных таблиц, необходимо на другой странице обязательно указывать сверху наименование имеющихся полей таблицы.

Небольшие таблицы вставляют на странице вслед за текстом, к которому они относятся.

Не допускается громоздкость таблиц: перегруженность цифрами, не имеющими прямого отношения к главному содержанию таблицы.

Большие таблицы, занимающие целую страницу и более, пишут на отдельных листах и вкладывают в текст непосредственно после той страницы, где в первый раз упоминается эта таблица.

Иногда требуется журнальное расположение страниц, которое дает более наглядно изображение таблицы. Все графы в таблице имеют заголовки; к сокращенному написанию слов в заголовке можно прибегать только в случае крайней необходимости.

Все упоминаемые физические, химические, физико-химические, финансовые и иные величины сопровождаются наименованием их единиц измерения.

Графики и диаграммы

Полученный в результате исследования материал, расположенный в таблицах, часто нуждается в наглядном изображении с помощью построения различных графиков, диаграмм и рисунков.

Графики применяются для того, чтобы сделать статистические материалы более доходчивыми, понятными и запоминающимися, а также для того, чтобы способствовать лучшему анализу их. График, в отличие от таблицы, дает обобщающую картину состояния или развития того или иного явления, позволяет с одного взгляда подметить те закономерности, которые содержатся в цифровом материале. В нем становятся более выразительными

сравнительные характеристики и более и отчетливо видны тенденции в развитии и взаимосвязи показателей.

Целесообразно, используя технические возможности программных продуктов, прогнозировать указанные явления на различные периоды ожидания. Анализ графика позволяет дать обобщение, изображение процесса в целом, учесть тенденции и определить их равнодействующую.

Графики должны быть *аттрактивны* (должно быть с первого взгляда понятно, что же изображено на графике), *эстетичны* (красивы). Типы и виды диаграмм подбираются каждый раз исходя из поставленной задачи, за исключением общепринятых, исходя из сложившейся практики подготовки регулярных документов.

Технические характеристики:

Шрифт	Agial суг (не жирный)
Название диаграммы	16 (тонкая тень, без курсива)
Название осей	12-14
Легенда	14
Вставной текст	12-16 (курсив)
Метки данных	10-14 (возможна рамка)

График должен иметь сетку по оси значений. Поле графика (диаграммы) должно занимать пропорционально преобладающее место на листе вставленной диаграммы. На всех графиках, за исключением круговых и кольцевых диаграмм, может задаваться сиреневый в экономических частях и желтый – в социальных частях фон. Поле графика остается белым.

График и кадр графика не должны иметь внешних рамок. Линии линейного графика должны быть сглаженными, иметь среднюю толщину и индивидуальность для каждой переменной. Прогнозирующая часть линий должна быть пунктирной и ее область иметь надпись «*прогноз*».

Цвета и стиль линий линейного графика должны быть подобраны с учетом последующего их распечатывания в черно-белом варианте.

Не допускается презентация на одном линейном графике более чем 4-5 переменных.

Классификация графиков. Классифицируются графики по характеру применяемых графических образов и с точки зрения поставленных задач, а именно: на графики сравнения, динамики, структуры и структурных

сдвигов, контроля выполнения, пространственного размещения и пространственной распространенности, вариационных рядов, зависимости варьирующих признаков.

Столбиковые диаграммы наиболее просты и наглядны для сравнения величин статистического показателя и для сравнительной характеристики состава, процесс развития какого-либо явления, характеризующего разные объекты. Каждый отдельный столбик посвящается отдельному объекту. Общее число столбиков равно числу сравниваемых объектов.

Линейные графики строятся в одном варианте для цветного и черно-белого вариантов документа. Преимущество линейного графика в том, что динамика изображается в виде непрерывной линии, характеризующей непрерывность процесса. Применяются для наглядного изображения процессов, характеризующих развитие явлений во времени (динамику) и ход выполнения того или иного действия. От соотношения масштабов оси ординат и оси абсцисс зависит общий вид графика. Если масштаб для шкалы на оси абсцисс очень растянут по сравнению с масштабами на оси ординат, то колебания в динамике будут мало заметны. И наоборот, преувеличение масштаба на оси ординат по сравнению с масштабами на оси абсцисс даст слишком резкие колебания. Следует иметь в виду, что для графического изображения каких-либо явлений, данные которых охватывают различные периоды времени, интервалы между периодами времени (длины отрезков) при нанесении шкалы на оси абсцисс должны быть пропорциональны величинам продолжительности периодов. Одно из условий наглядности линейного графика заключается в том, что кривые должны резко выделяться на рисунке. Нередко на одном линейном графике приводится несколько кривых, которые дают сравнительную характеристику динамики различных показателей или одного и того же показателя в разных ситуациях. Чтобы линии отличались друг от друга, каждую из них делают в разных вариантах, вкрапывая в нее отличительные признаки, а также разные цвета. Такие графики используются и для наглядного изображения рядов распределения (кривые распределения). В этом случае по оси абсцисс откладываются варианты, а по оси ординат — частоты ряда распределения. Такими графиками пользуются для наглядного изображения зависимости одного варьирующего признака от другого.

Кольцевые (круговые) диаграммы в случае большого количества структурных элементов (переменных) диаграммы следует вместо легенды

снабжать метками данных с указанием ключа легенды и процента по внешнему слою диаграммы. Кольцевые и круговые диаграммы строятся в цветном и черно-белом вариантах. В цветном варианте цветовая гамма подбирается автоматически на оргтехнике в имеющихся программах. В черно-белом варианте цвета секторов задаются вручную. Контрастность цветов достигается использованием чисто-белого и чисто-черного цветов, а также вариантов серого и различных узоров. Масштаб измерения затруднен, но в каждой геометрической фигуре следует указывать то числовое значение, которое она изображает.

Секторные диаграммы представляют собой круг, разделенный радиусами на отдельные секторы. Каждый сектор характеризует какую-то часть целого и занимает площадь круга пропорционально удельному весу этой части. Наглядность достигается тем, что в кругу глаз лучше улавливает удельные веса отдельных частей в целом. Иногда в секторных диаграммах совмещаются показатели роста и изменения структуры явления.

Число структурных элементов (переменных) диаграммы не должно превышать 10. В случае превышения числа элементов в исходном массиве сокращение достигается путем агрегирования показателей с наименьшим удельным весом в графу «Прочее» посредством сортировки значений по убыванию и суммирования числа минимальных значений.

Столбцовые диаграммы строятся в цветном и черно-белом вариантах. В случае если данные анализируются по одной переменной по ряду переменных значений или по ряду переменных на один момент времени, возможно, отображение 10-12 рядов.

В графике необходимо различать следующие основные элементы:

- *графический образ* (основа графика) – это геометрические знаки, совокупность точек, линии, фигуры, с помощью которых изображаются статистические величины. Он характеризует язык графика. В зависимости от применяемых геометрических знаков графики разделяются на точечные, линейные, столбиковые, полосовые, круговые и т.д. Правильный выбор графического образа очень важен. Он должен соответствовать цели графика и быть наиболее выразительным для изображаемых статистических и иных данных;

- *поле графика* – это место, где расположены графические образы. Характеризуется по размерам и пропорциям. Размер поля зависит от назначения графика;

- *пространственные ориентиры*, определяющие размещение геометрических знаков в поле, задаются в виде системы координатных сеток;

- *масштабные ориентиры*, дающие этим знакам количественную определенность. Определяются системой масштабных шкал. Масштабом графика называется условная мера перевода числовой величины в графическую;

- *экспликация графика*, включающая в себя его название и соответствующие пояснения отдельных его частей. Это словесное пояснение его содержания. Она включает в себя название графика, подписи вдоль масштабных шкал, пояснения к отдельным частям графика. К названию графика предъявляются те же требования, что и к названию статистической таблицы: оно должно в краткой форме передавать содержание графика.

В случае, если проводится динамический анализ нескольких переменных, их количество не должно превышать 3-4. По последнему временному периоду и предельным значениям ряда обязательно вставляются метки данных.

Диаграммы вставляются в текст раздела в виде рисунка. В кадре удаляется красная строка.

Пропорции высоты и ширины диаграммы в тексте должны соответствовать пропорциям диаграммы на листе в пакете Excel.

Размер вставленной диаграммы по ширине страницы не должен превышать 12 см (высота – 8 см).

В тексте, обтекающем диаграмму, производится расстановка переносов. Графики, диаграммы, кроме цветного изображения, должны быть представлены в черно-белом цвете и удобочитаемы. Надписи легенд и другие уточняющие подписи должны быть выполнены разборчиво, в случае, если график получается в основной части очень мелкий и подробный, то его необходимо увеличить до формата А4 и вложить в Приложение, сделав ссылку по тексту.

Библиографические ссылки

Литература и источники (книги, журналы, сборники и т.п.), сведения из которых автор использует в своем документе, могут быть оформлены в приложении под общим заголовком «Литература», «Литература и источники», «Использованная литература».

Таким же образом приводятся списки рекомендуемой литературы по теме документа.

Библиографические данные: фамилия и инициалы автора источника, его название, каким издательством издан, в каком городе, году, номер страницы и т.д. – приводятся в определенном порядке:

1. Фамилия и инициалы автора, ученое звание сокращенно, если авторов несколько, то они перечисляются в том порядке, в каком даны на титульном листе.
2. Полное название источника с прописной буквы без кавычек.
3. Место издания, причем Бишкек обозначается буквой «Б.» с точкой, остальные города пишутся полностью.
4. Название издательства: Илим, и т.д.
5. Год издания.
6. Число томов или номер тома выпуска, если ссылка относится к части труда. Нумерация пишется без падежных окончаний.
7. Номер страницы.

Если источник один, то ссылка оформляется в конце документа под чертой аналогично сноскам. В этом случае порядковый номер не ставится.

Примеры:

1. Рой О.М. Исследования социально-экономических и политических процессов: учебник для вузов. СПб.: Питер, 2004. – 364 с.
2. Родной край. 2000. 13 июня.
3. Осипян Р.Г. Рынок труда и интеллигенция // Социологические исследования. 2000. №10. С.31-44.

Проведение консультаций с заинтересованными сторонами

Для определения наиболее эффективных форм консультаций с заинтересованными сторонами необходимо:

- осуществить идентификацию и анализ основных факторов, которые будут определять форму проведения консультаций;
- рассмотреть основные характеристики разных форм проведения консультаций и определить наиболее эффективную форму, исходя из целей проекта и основных факторов.

Форма проведения консультаций с заинтересованными сторонами выбирается исходя из следующего:

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

Сложность вопроса и/или наличие существенных расхождений между возможными разными взглядами, требует более основательной подготовки к проведению консультаций и объединения разных форм их проведения (например, проведение опроса на подготовительном этапе и организацию общественного обсуждения как основного мероприятия).

Если предмет консультаций является комплексным вопросом, его можно поделить на несколько аспектов, рассмотрение которых может длиться довольно продолжительное время и осуществляться с применением разных форм проведения консультаций и во время целого ряда мероприятий.

Осуществление выбора форм проведения консультаций, кроме анализа ключевых факторов, должно охватывать рассмотрение их ключевых характеристик, основные из которых приведены ниже.

Ключевые характеристики основных форм проведения консультаций

Форма	Описание	Преимущества	Недостатки
Письменные консультации	Предварительно подготовленные материалы и документы отсылают для комментария заинтересованным сторонам	<ul style="list-style-type: none"> • возможность получения комментариев от большого числа заинтересованных сторон относительно большого объема аналитических документов; • возможность получения комментариев от узкоспециализированных специалистов. • сравнительно небольшая стоимость проведения 	<ul style="list-style-type: none"> • не все заинтересованные стороны могут предоставлять профессиональные комментарии; • недостаток личного общения и риск неполучения ответа и комментариев; • продолжительность срока получения комментариев
Фокус-группы	Специально отобранные участники выражаются о конкретной политике или проблеме	<ul style="list-style-type: none"> • дают возможность изучить вопросы, которые особенно интересуют организацию; • могут принести более глубокие результаты; • полезные для проведения предыдущего исследования и/или для проверки итогов; • быстрое получение ответов 	<ul style="list-style-type: none"> • группа может быть невнимательной, если вопрос нечетко сформулирован; • ключевая роль имеет предварительное исследование и подготовка; • полученные взгляды (мнения) не представляют взгляды узкого круга людей
Опрос	Процесс, когда обученные интервьюеры задают определенной группе людей определенные вопросы	<ul style="list-style-type: none"> • полезный метод для определения взгляда многих лиц относительно определенного вопроса; • личное общение с представителями заинтересованных сторон и возможность 	<ul style="list-style-type: none"> • получение результатов может занять много времени; • сложность формулирования вопросов • требует тщательной подготовки; • высокая стоимость;

		<p>уточнения ответов;</p> <ul style="list-style-type: none"> • надежность результатов более высокая, чем во многих других методах 	<ul style="list-style-type: none"> • необходимость наличия обученных интервьюеров
Анкетирование	<p>Респондент самостоятельно отвечает на список вопросов, поданных в анкете</p>	<ul style="list-style-type: none"> • можно распространить среди широкого круга заинтересованных сторон; • дает возможность привлечь представителей сторон, которые не будут принимать участия в общественных заседаниях; • может быть сделано по почте, по электронной почте или по телефону 	<ul style="list-style-type: none"> • сложность статистического анализа; • некоторые представители заинтересованных сторон могут не принять участие; • сложность формулирования вопросов; • продолжительность получения ответов
Общественные слушания	<p>Как правило, большие собрания, посвященные одному ключевому вопросу или теме, поделены на несколько вопросов</p>	<ul style="list-style-type: none"> • наиболее открытая и доступная форма проведения консультаций; • дают возможность собрать наибольшее количество представителей заинтересованных сторон; • дают возможность определить спектр взглядов по поводу конкретного вопроса 	<ul style="list-style-type: none"> • некоторые лица могут неохотно высказываться на открытом собрании; • требует тщательной подготовки; • невозможно обсуждать узкие темы, доступные экспертам
Конференция	<p>Собрание сравнительно большого количества экспертов, которое имеет цель достичь конкретных результатов</p>	<p>наиболее открытая и доступная форма проведения консультаций;</p> <ul style="list-style-type: none"> • дает возможность собрать наибольшее количество представителей заинтересованных сторон; 	<ul style="list-style-type: none"> • некоторые лица могут неохотно высказываться на открытом собрании; • требует тщательной подготовки; • требует больших финансовых затрат

		<ul style="list-style-type: none"> • дает возможность всесторонне обсудить тему 	
Семинары/экспертные обсуждения	Собрание небольшого количества экспертов, которое имеет цель достичь конкретных результатов	<ul style="list-style-type: none"> • эффективные, когда ограничено время и необходимо оценить мнение группы экспертов; • могут очертить проблему соответствующими/специальными сроками, одновременно мобилизуя опыт экспертов для ее решения; • групповая работа дает возможность определить сферы, относительно которых существует согласие, и сферы, которые требуют дальнейшей работы 	<ul style="list-style-type: none"> • требует предыдущего исследования и немалой организационной работы, • нет гарантий достижения консенсуса; • представители не всех заинтересованных сторон могут принять участие
Рабочие группы	Специально отобрана группа лиц для обсуждения и предоставления рекомендаций в определенной сфере	<ul style="list-style-type: none"> • дает возможность обеспечить влияние на ответственных за принятие решений/общественность • легче назначить, чем общественные/большие заседания • возможность проведения постоянных консультаций на протяжении длительного времени 	<ul style="list-style-type: none"> • могут быть высоко структурированными, требовать большого планирования, высокого участия и управление деталями процесса; • влияние может быть перенято более шумным меньшинством; • могут быть представлены не все заинтересованные стороны; • участники могут превратиться в ответственных за принятие решений

Рекомендации по подготовке и проведению консультаций. Под проведением консультации надо понимать коммуникативное мероприятие, которое предусматривает обсуждение актуальных вопросов политики, определения позиций заинтересованных сторон относительно них и учет его результатов во время разработки и внедрения политических решений.

Эффективность обсуждения обеспечивается благодаря соблюдению принципов и стандартных процедур, основными из которых являются:

1. Определение предмета обсуждения.
2. Создание организационной группы по подготовке и проведению обсуждения
3. Определение целей и задач политического диалога. Разработка сценария и программы
4. Подготовка списка участников обсуждения
5. Информирование и приглашение участников
6. Создание пространства для обсуждения
7. Проведение обсуждения
8. Оценка проведенного обсуждения
9. Обобщение результатов обсуждения
10. Распространение и использование результатов обсуждения

Определение предмета обсуждения. Определение предмета обсуждения предусматривает следующие шаги:

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

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

Разработка сценария и программы обсуждений. Сценарий проведения каждого конкретного мероприятия уточняется перед его началом. Однако есть общие компоненты для всех обсуждений.

Во-первых, - это обязательное представление основных пунктов и положений государственной политики, программы деятельности Правительства в данной сфере из «первых уст».

Во-вторых, - обязательное выступление одного или двух подготовленных экспертов с оппозиционной или критической точкой зрения по отношению к Программе или к государственной политике по данному вопросу. Однако трудность заключается в том, чтобы представить эти выступления как квалифицированный анализ, компетентное экспертное заключение, профессионально сделанный доклад с изложением подхода, концепции, точек зрения. Поэтому необходима кропотливая работа по поиску докладчиков, консультаций с ними, по совместной работе над их выступлениями.

Третий компонент - обсуждения докладов. Они могут проходить как в режиме круглого стола, так и работы в малых группах. Вопросы для обсуждения должны содержать шаги анализа и формулирования политики на материале данной сферы.

После работы в группах происходит представление результатов. Программа обсуждения должна содержать:

- название темы обсуждения;
- дату, время и место проведения;
- цель и задачи обсуждения;
- вопросы, которые будут рассматриваться и их последовательность,
- вопросы для рабочих групп,
- перечень участников и докладчиков.

Программа и материалы распространяются заранее.

Подготовка списка участников. Перед составлением списка участников целесообразно провести определение и анализ заинтересованных сторон. Также можно применить следующие критерии:

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

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

Информирование и приглашение участников. Приглашение и «обеспечение явки» участников – особая задача, от решения которой во многом зависит успех общественных обсуждений. Можно сказать, что на 90% наличие заинтересованной, хорошо подготовленной аудитории зависит от того, сумели ли организаторы обеспечить участие «первых лиц» и «ключевых фигур» - тех, кто отвечает за государственную политику в данном вопросе, а также известных экспертов, аналитиков, общественных деятелей, депутатов парламента.

Важным является также «обеспечение явки», для которой простого устного подтверждения не достаточно. Умение разговаривать с приглашенными, добиваться ясности, - придет ли этот человек или только из вежливости не отказывает? - требует специального опыта и такта. Это важно для того, чтобы вовремя принять решение, ведь знание, кто будет, сколько и каких участников, создает адекватную картину будущего мероприятия для организаторов, которые заняты сценированием.

Создание пространства для обсуждений. Каждое коммуникативное мероприятие должно быть специально подготовлено с точки зрения организации пространства обсуждения. Необходимо правильно разместить участников, обеспечить места для работы в группах.

Необходимо предусмотреть также удобство для передвижения телерепортеров и прессы во время обсуждений. Важным является также обеспечение перевода во время общих заседаний и групповой работы. Если на общих заседаниях удобно использовать синхронный перевод, то работы в группах лучше организовывать с таким учетом, чтобы участники могли понимать друг друга сами или с помощью одного или нескольких участников группы, владеющих языком.

Важно также предусмотреть удобство для общения участников во время перерывов на чай и кофе.

Аудитория для общественных обсуждений не должна быть слишком большой. Должно быть ощущение переполненного зала при наличии в нем 50 – 60 человек. Вместать он должен до 90-100 человек или немногим более.

Рациональное размещения участников:

Общая аудитория

- Расстановка мебели
- Рассадка приглашенных
- Подготовка рабочих мест: доска, письменные столы, flip-chart, ...
- Визуальный ряд: ключевые фразы, вопросы, место для работы представителей СМИ

- Обеспечение синхронного перевода и записи выступлений
- Аудитории для работы групп*
- Расстановка мебели
 - Подготовка рабочих мест: доска, письменные столы, flip-chart, ...
 - Формы для работы в группах
 - Обеспечение последовательного перевода и записи

Места для перерыва, отдыха

- Организация места (общее или по группам)
- Обеспечение обслуживания

Создание визуального ряда

Коммуникативное мероприятие лучше всего проводить при стенах, завешенных плакатами с изложением основных пунктов программы документов Правительства, мест из посланий Президента и других важных материалов по данному вопросу.

Вопросы для обсуждения на круглом столе, вопросы, которые ставились перед основными докладчиками, вопросы для работы в группах также развешиваются на стенах. Это содействует более предметному обсуждению и коммуникации между участниками.

Результаты работы в группах вывешиваются в зале заседания на общее обозрение и не снимаются до конца мероприятия.

Оценка проведенного обсуждения. Оценка проведения обсуждения является важной для понимания того, были ли достигнуты цели обсуждения усовершенствования проведения обсуждений в будущем. Оценка могут дать не только эксперты аналитической группы, но и организаторы коммуникации.

Обобщение и обработка материалов включает в себя:

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

Формат отчета о проведении обсуждения включает:

1. Общая информация о проведенном обсуждении;
2. Общие позиции разных заинтересованных сторон;
3. Что вызвало интерес у заинтересованных сторон;
4. Расхождения в позициях заинтересованных сторон;
5. Критика одних заинтересованных сторон другими;
6. Рекомендации заинтересованных сторон;
7. Оценка проведенного обсуждения.

Распространение результатов общественных обсуждений включает в себя:

- рассылку участникам результатов обсуждений;
- сбор запросов от участников на получение результатов обсуждений;
- определение списка рассылки с учетом желаний участников;
- отправка твердых копий и рассылка по электронной почте результатов общественных обсуждений участникам обсуждения;
- передачу заказчику материалов для определения стратегии работы с Программой.

Результаты обсуждения могут быть использованы для:

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

ГЛОССАРИЙ

«Белая книга» - информационный документ, содержащий предложения относительно разработки отдельного направления политики и становится орудием.

«Зеленая книга» - информационный документ о конкретных проблемах публичной политики.

Адресат - получатель, лицо (физическое, юридическое), которому предназначению сообщение или почтовое, телеграфное отправление.

Анализ государственной политики - процесс исследования общественных проблем для обеспечения политиков информацией о преимуществах и недостатках политических альтернатив. При этом основное внимание уделяется: а) процессу разработки альтернатив; б) целям и задачам; в) методам осуществления; д) мониторингу и оценке.

Аналитики политики - эксперты, проводящие исследование и анализ политики, организующие политические консультации. Это также лица, для которых анализ государственной политики является их основной профессиональной деятельностью.

Аналитическая записка - документ, содержащий обобщенный материал о каких-либо исследованиях в политике, социологии, экономике и законотворчестве.

Аналитическая информация - совокупность фактов, которые были отобраны, обработаны и проанализированы.

Аналитическая работа - составная часть творческой деятельности. Она предназначена для оценки информации и подготовки принятия решений. Аналитическая работа, как процесс познания объективной реальности, осуществляется по

законам диалектики, формальной логики, с применением общенаучных методов исследования.

Аналитический документ – текст по предоставлению полной и убедительной аргументации, подтверждающей изложенные в АД рекомендации, это инструмент выработки и принятия решения и призыва целевой аудитории к действию.

Аннотация – примечание, краткая характеристика документа, его части или совокупности документов с точки зрения содержания, назначения, формы и других особенностей. Аннотация носит пояснительный или рекомендательный характер.

Бюрократия - организация, для которой характерны иерархия, структура, служащие, делопроизводство, система должностей, служебные инструкции и правила.

Вывод - интеллектуальное заключение, в ходе которого на основе каких-либо исходных положений формулируются суждения, логически вытекающие из них. Правильные выводы могут быть сформулированы при условии истинности тех сведений (информации), на которые они опираются.

Гендер - совокупность социальных и культурных норм, которые общество предписывает выполнять людям в зависимости от их биологического пола.

Государственная программа - комплекс взаимосвязанных по ресурсам, срокам и исполнителям мероприятий, обеспечивающих эффективное решение важнейших государственных проблем на приоритетных направлениях развития страны.

Государственный орган - самостоятельная структурная единица государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями, необходимыми для реализации функций определенной ветви государственной власти.

Гражданские инициативы - самоорганизация граждан для взаимопонимания или защиты своих интересов от ущемления их решениями властей или администрации (образование, транспорт, жилье).

Гражданское общество – неконтролируемые государством организованные структуры населения (бизнес, политические партии, общественные организации и т.д.) которые выражают различные интересы и потребности граждан.

Группа интересов – группы индивидов и организаций, стремящиеся влиять на принятие решений органами власти различными способами. Они создаются для реализации интересов конкретных социальных групп (фермеров, женщин, молодежи и т. д.). Ассоциации людей, организованные для оказания влияния на принятие решений или не принятия решений.

Дебаты – обсуждение какого-либо вопроса, обмен мнениями, прения, споры.

Дельфийский метод – метод анализа, решения проблемы с помощью группы экспертов.

Дискурс – (лат. *discursus* – рассуждение, довод) – процесс интеграции аналитической рефлексии и аналитической коммуникации; целостная, социально обусловленная единица рефлексии и коммуникаций.

Дискуссия – спор, направленный на достижение истины и использующий только корректные приемы ведения спора; важная форма коммуникации, метод решения спорных проблем.

Доклад – публичное сообщение в виде развернутого изложения на определенную тему; устное или письменное сообщение руководителю.

Документ - сообщение, содержащее информацию в фиксированном виде (обычно письменном) и предназначенное для ее передачи, хранения, практического применения.

Заинтересованные органы власти – органы, с которыми согласовываются вопросы, относящиеся к данному процессу политики.

Институты – сформировавшиеся правила, нормы общественной жизни, структуры и механизмы, обеспечивающие их выполнение. Это также:

а) организационно оформленные способы осуществления деятельности и власти на основе правовых норм;

б) совокупность норм права в одной области общественных отношений (институт государственной службы, институт частной собственности и др.).

Коллективный проект - тип организации и проведения исследовательской работы несколькими специалистами, согласовывающими друг с другом не только основные, но частично и второстепенные процедуры научного поиска; приобретает заметную роль в современной аналитической практике и, прежде всего, при проведении междисциплинарных исследований.

Коммуникация – процесс передачи информации от одного индивида или группы к другой с использованием различных средств и каналов.

Контекстуальность означает связь, точнее, связи с более широким кругом явлений. Термин происходит от латинского «*contextus*» — тесная связь, соединение.

Культура политическая – исторически сложившаяся в обществе совокупность представлений, ценностей, и образцов поведения, относящихся к сфере власти и граждан.

Легитимность – деятельность, которая основывается на законах, других документах и решениях официальных органов.

Лидеры мнений – люди, способные влиять на установки или поведения других индивидов в нужном направлении.

Лицо, принимающее решение (ЛПР) – это человек или группа людей, на которых возложена функция окончательного выбора одного из возможных вариантов политического решения.

Лоббирование – (англ. – lobby – кулуары) – совокупность действий частных и общественных организаций, воздействующих на принятие решений законодательной или исполнительной властью.

Метод фокус-групп – количественно-качественный метод сбора информации.

Методика – это система приемов (операций) и соответствующих им объектов, фиксирующая практический опыт деятельности; это система, призванная воспроизводить и распространять накопленный ею опыт.

Методология – система наиболее общих принципов, положений и методов, составляющих основу той или иной науки.

Мониторинг – процесс регулярного сбора и анализа информации в целях наблюдения и контроля хода процесса реализации проектов, программ и стратегий.

Мониторинг политический – наблюдение, оценка состояния политических процессов, протекающих в обществе, и прогноз состояния политической сферы.

Обратная связь – это реакция получателя на сообщение источника. Это учет источником реакции получателя на сообщение. Обратная связь делает коммуникацию динамическим двусторонним процессом.

Общественное мнение – совокупность многих индивидуальных мнений по конкретному вопросу, затрагивающему интересы большой группы людей.

Опрос - метод сбора первичной информации посредством обращения с вопросами к определенной группе людей.

Отчет - документ, содержащий сведения о выполнении плана, задания, о подготовке мероприятий, поручений и проведении мероприятий, представленный вышестоящему руководству.

Оценка – анализ данных о результатах реализации проекта или программы с использованием научных методов и исследовательских методик.

Партнерство – форма равноправного сотрудничества нескольких организаций по решению общих проблем.

Первичные данные - данные, полученные из первоначальных источников (полученные вами самостоятельно из опроса, интервью, наблюдений и собеседований, подсчета чего-либо).

Политик – активный участник политики, политической жизни; политической деятель, лицо, профессионально занимающееся политикой.

Политика – (греческ. – *politicus*) – сфера деятельности, связанная с отношениями между классами, нациями и другими крупными социальными группами, ядром которой является завоевание, удержание и использование власти, участие в делах государства, определение форм, задач и содержания деятельности.

Политическая сфера – область многомерного социального пространства, элемент среды, в которой существует политическая система.

Политическое управление – процесс постановки национальных задач развития, разработки политики, принятия

решений на общегосударственном уровне. В нем участвуют все органы государственной власти, политические и общественные институты, организации частного сектора и гражданского общества.

Приоритеты – перечень целей, действий, проблем, которыми необходимо заниматься государственным органам в первую очередь, выделив соответствующие ресурсы и разработав конкретную политику или программу.

Проблема - сложный практический вопрос, требующий разрешения, противоречие, возникающее в процессе познания какого-либо явления. Термины «проблема», «проблемный», «проблематика» подразумевают необходимость разностороннего подхода к рассмотрению неопределенности в оценке политической ситуации или процесса.

Проблемная ситуация - ситуация когда неудовлетворительность существующего положения осознана, но не ясно, что следует сделать для его изменения.

Проект - совокупность методов, технологий, процессов, средств, а также человеческие, временные, финансовые и материальные ресурсы и затраты, обеспечивающие достижение конкретных целей.

Процедуры - действия, которые должны быть предприняты в конкретной ситуации.

Публичная политика – деятельность различных субъектов политики по решению общественно-значимых проблем через формальные прозрачные политические процедуры и практики.

Разработчики политики – лица, ответственные за разработку политики и принятие решений.

Рекомендация – авторитетная характеристика образа предлагаемых действий, с учетом особенностей реальной ситуации и перспектив ее дальнейшего развития.

Реферат – сокращенное изложение содержания первичного документа (или его части) с основными фактическими сведениями и выводами без дополнительной интерпретации или критических замечаний.

Рефлексия - процесс самопознания субъектом внутренних актов и состояний, процесс размышления человека о происходящем в его собственном сознании, склонность к самоанализу.

Решение – одна или несколько альтернатив выбранных из множества возможных вариантов решений.

Риск - возможность возникновения некоторой угрозы, связанной с реализацией принятого решения.

Синектика - метод стимулирования творческой активности, в котором создаются особые условия, стимулирующие выдвижение неожиданных и нестереотипных аналогий и ассоциаций к поставленной задаче.

Синергия – порождение качественно новых свойств системы возникающее при совместном функционировании разнородных взаимосвязанных компонентов системы. Это также резкое возрастание эффективности работы в ходе приращения усилий при осуществлении совместной деятельности.

Стиль - характеристика текстовых материалов, отражающая особенности средств смысловой выразительности, использование конкретных словосочетаний, приемов, обусловленных единством содержания.

Субъекты государственной политики – государственные органы, лица, группы, партии, движения, а также иные политические институты, участвующие в

политической деятельности, процессе государственной политики.

Технология - совокупность методов и средств преобразования исходных материальных ресурсов, информации и других компонентов «входа» системы в товар и другие компоненты ее «выхода».

Целевая аудитория – комплекс мероприятий для определения особого множества людей, объединенных по принципу близости отношений к определенному действию. Группа людей, объединенных схожими характеристиками, на которых направлено действие политики или программы.

Цель – требуемое состояние объекта управления, достижение которого обеспечит решение проблемы. Оно может быть выражено количественно или качественно.

Школа публичной политики – образовательный проект, нацеленный на развитие у молодых людей знаний, навыков анализа политики, критического мышления и продвижение современных стандартов публичной политики в Кыргызской Республике.

Эксперт - лицо, обладающее специальными знаниями и привлекаемое государственными, общественными органами для проведения экспертизы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Адизес. И. К. Управляя изменениями. СПб.2008.
2. Алексеев Н.Г. Конструктивно-инновационный смысл методологии.// Кентавр, 1996, №2.
3. Аристотель. Политика. Афинская полития. М. 1997.
4. Беляева Н.Ю. Публичная сфера и публичная политика в России: состояние и перспективы развития // Публичная политика в современной России: субъекты и институты. М. ТЕИС. 2006.
5. Богатырев В. Какой должна быть национальная система принятия решений. 1 ноября 2010. Сайт IPP.
6. Буйлашев Т.С. Кыргызстан: общая оценка состояния страны. Обзор для учреждений системы ООН (в соавторстве). Бишкек. 2001.
7. Генисаретский О. И. Проблемы рефлексивных состояний.//Вопросы методологии,1999, №1-2.
8. Государственная политика в современных условиях. Информационно-методическое пособие. Бишкек. 2008.
9. Дридзе Т. М. Текстовая деятельность в структуре социальной коммуникации М.1984.
10. Зайцев Д. Г. Анализ «ключевых» политических акторов. Ивент-анализ, ситуационный анализ. www.publicpolicy.kg
11. Как стать хорошим советником по стратегическим вопросам. – Братислава. 2002.
12. Килиевич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики государственного управления и экономики общественного сектора. Бишкек. 2009.
13. Кубаев Б. Х. Рынок труда в Кыргызстане. Бишкек.1998.

14. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2004.
15. Марков А.П. Бирженюк Г. М. Основы социокультурного проектирования. Учебное пособие. СПб. 1997.
16. Маркс К. , Тезисы о Фейербахе. Маркс К. и Энгельс Ф., Сочинения, 2 изд. Т. 3. М. 1955.
17. Методологические и методические проблемы контент-анализа. Вып. 1-2. М.1973.
18. Методы анализа документов в социологических исследованиях. М. 1985.
19. Назаров М.М. Массовая коммуникация в современном мире. Методология анализа и практика исследования. М. 2002.
20. Панфилова А. П. Мозговые штурмы в коллективном принятии решений. М. 2007.
21. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа. – М., 2001.
22. Проблемы развития начального профессионального образования в Кыргызской республике: государственный сегмент. Аналитический документ. Бишкек. 2003.
23. Публичная политика: от теории к практике. СПб. 2008.
24. Рой О.М. Исследования социально-экономических и политических процессов: учебник для вузов. СПб.: Питер, 2004.
25. Руководство по мониторингу и оценке проектов, программ, политик. – Бишкек 2002.
26. Сидоров Е. В. Онтология дискурса. Издание второе. М. 2009.
27. Симонов К.В. Политический анализ. М. 2002.
28. Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы

- политической модернизации России. // Полис, 1999, 6, с. 34-48; эл. версия - <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=31>
29. Сыдыкова З. Инновационные методы обучения в публичной политике. . www.publicpolicy.kg
 30. Шарков. Ф. И. Консалтинг в связях с общественностью. Учебник. М. 2008.
 31. Шматко Н. Феномен публичной политики.// Социс. 2001. №7.
 32. Эффективные коммуникации. Практическое руководство для правозащитных НПО. Бишкек. 2010.
 33. Янг Э., Куин Л. Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики. Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе. Пер. Киев. 2003.
 34. Dunn W. Public policy analysis. An introduction. PH, 1999.
 35. How to be a better policy advisor. Manual. NISPAcee, 2002.
 36. Ideology and methods of Discourse Analysis / Studies in the Theory of Ideology /Edited by J.Thompson., London:SAGE Publications, 1987.
 37. Teun A.van Dijk Elite Discourse and Racism. London:-SAGE Publications, 1985.

TERRA
PUBLIC



Институт
гуманитарного
проектирования



ЦОТ

ICP

SIAR
research and consulting



При финансовой поддержке

