

Страуссман Д.

Политический анализ и менеджмент как сфера профессионального образования

Подготовка специалистов для гражданского общества является основной задачей в странах развивающейся демократии, и решение этой задачи требует громадных усилий. Ту же проблему предстоит решить и факультетам госуправления, ставящим перед собой высокую цель воспитания нового поколения госадминистраторов и будущих руководителей. Государственный менеджмент и политический анализ, как область профессионального образования, имеют в США недолгую историю. Обучение в аспирантуре по курсу политический анализ и менеджмент было начато около тридцати лет назад. В некоторых университетах были введены программы обучения, которые имели и имеют целью подготовку специалистов для аналитической и управленческой деятельности в государственно-административных органах или организациях, тесно с ними сотрудничающих. Выпускников факультетов можно встретить в бюджетных и финансовых отделах центральных и местных органов власти, аналитических отделах министерств, во вспомогательных отделах законодательных органов, в таких организациях, как Всемирный банк, Международный валютный фонд и в многочисленных консалтинговых фирмах.

Изучение государственной политики (в отличие от ее практики) имеет такую же давнюю историю, как анализ политической деятельности. Поскольку политическая деятельность связана с организацией взаимоотношений властных структур в обществе и, как следствие этих взаимоотношений, распределение полномочий и ресурсов, анализ государственной политики есть оценка «продукта» – результата политической деятельности.

Определение целей политической деятельности никогда не ограничивалось рефлексивными суждениями *post hoc*, но всегда также включало рекомендации или то, что мы называем «советами». Архетипом политического философа, следующего этой традиции, является Никколо Макиавелли, чьи рекомендации в его труде «Государь» вошли в историю. Макиавелли являлся предшественником современных политических аналитиков в трех основных аспектах. Во-первых, он представлял себе связь между своей интеллектуальной деятельностью и окружающим его миром как «активно действующую» связь. Его задачей было изучение социальных явлений, выводы и рекомендации на их основе для тех, кто обладал политической властью. Во-вторых, Макиавелли предостерегал, что тот, кто дает советы, должен уметь разумно определить, по каким проблемам эти советы необходимы. Говоря современным языком, мы можем утверждать, что не все вопросы требуют вмешательства политического анализа. В современном контексте, параметры этого вмешательства определяются исходя из того, что является государственной задачей и, следовательно, обоснованием для политического анализа. В-третьих, политический анализ определяется социальными ценностями. Иначе говоря, поскольку политический анализ стремится вести исследования по современным социальным проблемам так, чтобы их результаты были пригодны к применению (если не применимы с пользой), то он должен неизбежно сводиться к рекомендациям.

Политический анализ – это ремесло. Как и в любом ремесле, навыки (политического анализа) совершенствуются с практикой. Не существует лучшего способа освоить политический анализ, чем его применяя. В программах профессионального обучения США используются разнообразные методы, имеющие целью привить студентам навыки политического анализа. Здесь используется

ситуационный метод (case studies), исторические аналогии, задания по принятию решений по гипотетическим ситуациям. Глобальной целью при этом является наработка разнообразных навыков на практических занятиях. Проиллюстрируем этот метод с помощью ряда примеров: социальная справедливость и политический анализ (проблемы финансирования операций по трансплантации человеческих органов в штате Аризона).

В моем первом примере использован случай в штате Аризона, США, и он касается государственного финансирования операций по трансплантации человеческих органов. Время действия – начало 1980-х гг., когда правительство штата столкнулось со сложной проблемой. Законодательное собрание штата приняло следующее постановление: поскольку невозможно выработать справедливое решение о том, на трансплантацию каких именно органов нужно выделять фонды в рамках программы развития здравоохранения штата (и каким именно больным предоставлять органы для пересадки), финансирование всех операций по пересадке органов будет прекращено. Вскоре после того, как было принято это решение, умерла 43-летняя женщина, которой, согласно новому постановлению, было отказано в оплате операции по пересадке печени. Женщина принадлежала к малообеспеченным слоям населения. Смерть этой женщины получила широкую огласку в средствах массовой информации штата.

В связи с этой ситуацией сразу возникает вопрос: какие критерии должны использовать государственно-административные органы, принимая решение о финансировании операций по трансплантации? Существуют ли доводы в пользу финансирования подобных операций? Ответ на этот вопрос зависит от общепринятого определения справедливости в распределении благ и вытекающих отсюда доводов в пользу государственного вмешательства. Абсолютная беспристрастность рынка позволила бы ценовому механизму распределять дефицитные органы–трансплантаты таким образом, что все их получатели наверняка были бы сосредоточены в высокодоходной группе населения.

С другой стороны, представим себе, что по убеждению госчиновников, вопросы жизни и смерти на должны быть абсолютной прерогативой рынка. Роль политического анализа теперь становится ясной, поскольку здесь мы можем задать основной вопрос: какие критерии нужно использовать при финансировании операций по трансплантации органов? Проводя любой мало-мальски практически полезный анализ, необходимо рассмотреть, по крайней мере, следующие факторы: типы операций, подлежащих госфинансированию; допустимые затраты (на эти операции); вероятность успеха операций как необходимое условие финансирования; предполагаемая «отдача» на государственные инвестиции.

Обсуждая этот кейс, студенты часто испытывают дискомфорт, заявляя, что не желают играть роль господа Бога. Тем не менее, как только им становится ясно, что число заявок на операции по пересадке органов превышает число имеющихся в наличии органов (и объем фондов на покрытие расходов), выбор становится неизбежен. Поскольку студенты не хотят принимать решения, руководствуясь непродуманными критериями, начинается дискуссия. Обычно их заводит следующий вопрос: «Нужно ли оплачивать операцию по пересадке печени алкоголику?». Некоторые ответят утвердительно. Здесь будет легче задать второй вопрос. Допустим, мы более или менее уверены, что алкоголик будет продолжать пить, и, в конце концов, ему потребуется вторая операция по пересадке печени. В итоге студенты поймут, что экономический анализ может более остро поставить ряд вопросов в этой области государственной политики. В частности, они применяют приблизительный анализ затрат - выгод для сравнения разных кандидатур на получение органов. Например, они сравнивают стоимость конкретной операции с объемом бюджетных затрат на медицинское

обслуживание данного лица в случае, если операцию не проводить. Студенты также оценивают полезность успешной операции для кормильца семьи, просчитывая объем его заработков в будущем и вероятность того, что эти заработки избавят семью от необходимости получать пособие по безработице.

Для определения сути проблемы государственной политики - другой кейс, по злоупотреблению наркотиками (героином). Определение сути управленческой проблемы определяет и способ ее решения. Хорошим методом здесь будет вопрос о том, почему использование героина является государственной проблемой. Мы можем начать, определяя разницу между объёмом спроса и предложения на героин. В большинстве стран продажа героина является нелегальной. Основные экономические законы говорят нам, что если спрос превышает предложение, то цены будут расти, тем самым, создавая стимул для продавцов сырья и международной сети организованной преступности. Поскольку дефицит продукта влияет на его цену, легко прослеживается связь между потреблением героина и ростом преступности, так как потребители героина обязательно прибегнут к преступным действиям для удовлетворения своих дорогостоящих привычек.

Факторы, определяющие спрос, имеют иную природу. Формирующие государственную политику управленцы уделяют больше внимания аспектам спроса на героин и стараются установить социологические, психологические и экономические причины наркомании.

Здесь нужно уделить место государственному вмешательству, способному повлиять на объем спроса и/или предложения. Если говорить о предложении, с целью его ограничения власти могут усилить контроль на границе и дипломатическим способом воздействовать на страны, где культивируют мак (основное сырье в производстве героина) с тем, чтобы они покончили с его производством. Учитывая интересы наркодельцов и реальные затраты на усиление пограничного контроля, становится совершенно ясным, что один только пограничный контроль вряд ли решит проблему. Дипломатические усилия с целью вынудить страны – производители наркосырья принять серьезные меры против его поставщиков также вряд ли могут противодействовать весьма существенным экономическим интересам поставщиков героина. Часто обсуждается вопрос легализации наркотиков. Необходимость легализации основана на двух доводах. Первое, люди делают многое из того, что вредит их здоровью, но не требуют при этом государственного вмешательства. С точки зрения «свободы личного выбора», если ограничивать все вредные воздействия на индивидуума, доводы в пользу запрещения наркотиков не более убедительны, чем доводы в пользу запрещения других вредных привычек, таких как потребление алкоголя или табакокурение. Второе, некоторые сторонники легализации потребления наркотиков утверждают, что рынок наркотиков будет лишен экономических стимулов, если потребители наркотиков смогут свободно их приобретать, что позволит спросу и предложению достичь точки равновесия на разумной цене. Последнее, в конечном итоге, сведет на нет все экономические стимулы, порожденные запрещением продажи наркотиков.

Каковы бы ни были положительные стороны легализации потребления наркотиков, такое решение ещё не достигло уровня политической приемлемости. Альтернативой подходу, ориентированному на ограничение предложения, является решение, сводящееся к ограничению спроса на героин. Это решение может быть осуществлено с применением одной из двух широкомасштабных стратегий: первая - образовательные программы, дающие представление о вредных последствиях потребления героина. Вторая стратегия заключается в государственной политике, имеющей целью улучшение качества жизни и ограничивающей условия, предположительно ведущие к развитию потребности в героине.

Обе государственные программы являются долгосрочными (в особенности последняя) и требуют постоянной государственной поддержки, если мы хотим иметь реальную возможность добиться успеха.

Этот экскурс в проблему наркомании как проблему государственной политики имеет целью проиллюстрировать одну важную мысль. Выявление сути проблемы облегчит формирование стратегии, предназначенной для решения проблемы. Наше естественное желание – формулировать проблемы решительно и четко. Политические назначенцы, срок полномочий которых ограничен узкими временными рамками, как правило, предпочитают решение, дающее ощутимые результаты уже к следующим выборам. В этом замечании нет цинизма, напротив, оно отражает факты политической реальности, влияющие на формирование политики. Тем не менее, пока государственная политика определяется, в конечном итоге, политической властью, целью рекомендательного аспекта политического анализа является помощь политическому руководству в формулировке государственных проблем таким образом, чтобы увеличить возможность их решения.

Не требуется большой проницательности, скорее нужна обычная наблюдательность, чтобы понять, что общественный транспорт в большинстве крупных городов, в том числе в Москве, недоступен для пользования большинством пассажиров с физическими недостатками. То же самое можно сказать и об общественных сооружениях. Представим себе, что большая доступность общественного транспорта для инвалидов становится приоритетной задачей государственной политики и, для простоты анализа и для иллюстрации, обратим внимание только на общественный транспорт. Нам будет несложно рассчитать затраты на изменение конструкций в городском транспорте с целью большей его доступности для лиц с физическими недостатками. Достаточно будет отметить, что перестройка станций метро, установка специальных лифтов в автобусах и трамваях и там, где это необходимо – пандусов, будет стоить очень дорого.

Каковы же альтернативы (отличные от status quo)? Если мы определим задачу государственной политики с точки зрения обеспечения мобильности инвалидов, тогда одним из вариантов будет обеспечение инвалидов услугами такси, финансируя их из госбюджета. Административной задачей, связанной с этим предложением будет, в том числе, определение категории лиц, имеющих право на эту услугу, размер пособия (т.е. общий объем выплат на каждого реципиента за финансовый год), способ выплаты пособия (возможно, талоны) и инструкции для водителей такси. Для простоты анализа будем исходить из того, что предложение практически осуществимо. Подробный расчет издержек наверняка покажет, что такой вариант будет менее дорогостоящим, чем решение сделать общественный транспорт в Будапеште более доступным.

Выбор в пользу такси (и любого транспортного средства, предоставляющего услуги по просьбе частных лиц, по принципу «останови машину») не принимает во внимание один важный аспект этой проблемы. Представим, что люди с физическими недостатками не просто стремятся к большей свободе передвижений, а предпочли бы быть интегрированными в общество, насколько это возможно, и избавиться от клейма жалости, связанного с увечьем. Заметим, что в этом случае, менее дорогостоящий выбор в пользу такси окажется спорным, поскольку не обеспечивает решения этой второй задачи. Фактически же второе решение не уменьшает дискриминацию инвалидов в транспорте. Имеет ли проблема дискриминации значение для политического анализа? Можно попытаться ответить на этот вопрос умозрительно и привести доводы в пользу доступности транспорта как законном праве инвалидов. С другой стороны, можно дать оценку политическому влиянию групп, представляющих интересы лиц с физическими недостатками как важный аргумент в политическом уравнении. То, что на первый взгляд выглядит простым и ясным сравнением

альтернатив в плане затрат-выгод, оказывается немного сложнее, поскольку существуют множественные и часто конкурирующие друг с другом цели, и их необходимо «уравновесить» при разработке новых государственных программ.

Приведенный выше пример доказывает, что при анализе государственных программ обычно используются множественные критерии. Эта идея кажется обманчиво простой, т.к. теоретически воспринимается легко, но с трудом применяется в контексте конкретной программы. В качестве иллюстрации рассмотрим критерии, используемые при сравнении альтернативных программ по социальной помощи лицам с низким уровнем доходов. Необходимые критерии будут включать: определение категории лиц, имеющих право на помощь, размер пособия, вид пособия (наличные, талоны, материальная помощь), степень общественного отчуждения, связанная с получением пособия, административная легкость реализации программы, общие затраты на выполнение программы и возможность реализации программы с учетом разных политических интересов. Этот последний критерий касается вероятности того, что какое-либо принятое решение будет одобрено и по-настоящему принято государственной властью.

Даже беглого взгляда на перечень критериев достаточно, чтобы увидеть, что некоторые из них по своей сути не сопоставимы с другими. Если, например, размер пособий высок, то и общие затраты будут также велики, если не ввести строгих критериев отбора реципиентов. Если данная программа требует больших затрат, то это условие вступит в противоречие с другими программными целями, такими, как соблюдение бюджетной дисциплины. Подобным же образом, высокий размер пособий на каком-то этапе снизит желание реципиентов найти работу (в том случае, если размер пособий приближается к ожидаемому размеру зарплаты).

Каким бы способом ни проводилось сравнение альтернативных программ, противоречивость критериев неизбежна. Задачей политического аналитика является выявить, исходя из каких критериев, проводить сравнение, и определить с возможной точностью наиболее вероятные последствия выбора одной, а не другой альтернативы. Разумеется, «значения», приданные одним, а не другим критериям, будут отчасти зависеть от социальных ценностей, определяющих курс государственной политики.

Рассмотрим реализацию государственной политики как сфера политического анализа. Существуют многочисленные доказательства того, что даже программы, ставящие благородные цели, терпят крах, если (заблаговременно) не уделялось или было уделено мало внимания способам реализации программы. Чтобы пояснить эту мысль, вернемся к примеру выдачи пособий гражданам с низким уровнем доходов. Предположим, что право на получение пособия определяется сотрудниками службы индивидуальной помощи (лицам, нуждающимся в материальной или моральной поддержке). В компетенцию службы входит выполнение постановлений центральных государственно-административных органов.

Было бы идеально и в духе Макса Вебера, если у сотрудников службы помощи и чиновников местных органов власти не будет расхождений во взглядах на принципы реализации программы. Критерии, определяющие право на получение государственных пособий, должны применяться ко всем одинаково. Вряд ли так происходит в действительности. Государственные чиновники наверняка по-разному воспринимают административные постановления и, конечно же, будут реализовывать эти постановления тоже по-разному. Сотрудники службы помощи также имеют разные принципы и ценностные представления. Более того, их опыт и профессионализм также различны. Вероятно, здесь наиболее важно то, что сотрудники службы помощи имеют право свободно выносить решения. Поскольку при индивидуальной работе с населением по проблемам образования, соцобеспечения и охраны правопорядка право на самостоятельное принятие решений у сотрудников службы является неотъемлемым,

такие (дискреционные) решения не только неизбежны, но их также нужно поощрять и поддерживать.

Взглянем теперь на пример борьбы с наркоманией как на проблему реализации госпрограмм. Предположим, что проблема сформулирована таким образом, что целью государственного вмешательства является реабилитация наркоманов. Предположим также, что в государственном агентстве, ответственном за программу реабилитации, нет специалистов по проблемам наркомании. Должен ли руководитель агентства нанять новых специалистов? Должен ли руководитель заключить контракт с другими организациями, которые обеспечили бы данный вид услуг?

Вот некоторые критерии, которые необходимо рассмотреть, принимая такое решение: затраты; контроль за выполнением данной задачи; наличие профессионалов и возможность их найма; выбор организации – подрядчика.

Используя эти критерии, руководитель отметит положительные и отрицательные стороны каждого способа решения проблемы. Например, решение нанять новых специалистов позволит руководителю выбирать их самому. Отрицательной стороной здесь является то, что руководитель может не совсем хорошо представлять, какие качества необходимы специалисту на данной должности. Достоинство такого решения заключается в том, что руководителю не придется тратить время на поиск хороших специалистов. Поиск специалистов будет обязанностью агентства по найму, однако при этом руководитель теряет контроль над их отбором.

Знание истории может здесь помочь принять решение. Если руководитель поразмышляет, как искореняли «социальное зло» в прошлом, он придет к выводу, что решение проблем требовало длительного времени. Сведя в баланс все «за» и «против», руководитель поймет, что одна из положительных сторон контракта на найм специалистов – возможность разорвать его в случае необходимости – не является решающим доводом «за». Если уж государство берет на себя задачу уничтожить это социальное зло, то заниматься реабилитацией наркоманов придется в течение длительного времени.

Программные стратегии могут развиваться и совершенствоваться. Они не должны быть неизменны, поскольку политическая жизнь и борьба смещает приоритеты в государственной политике. В представительной демократии подобные сдвиги могут служить причиной или, наоборот, явиться реакцией на смену социальных ценностей. Возвращаясь к нашему примеру о борьбе с наркоманией, даже когда актуальность этой проблемы снижается, политический аналитик должен по-прежнему нацеливать программу на достижение таких глобальных целей, как снижение наркозависимости, уменьшение возможности приобретать наркотики путем государственной интервенции в структуру их спроса и предложения и лечение лиц, злоупотребляющих наркотиками.

Подобно любому ремеслу, политический анализ требует и общих знаний, и навыков. Обучение самым необходимым навыкам ведется в США в рамках каждого курса по политическому анализу и менеджменту. Во-первых, анализируя кейсы, студенты учатся уверенно работать с фактами. Аргументированное выступление по проблеме трансплантации органов или эффективности альтернативных программ по ограничению противозаконного потребления наркотиков требует определенного анализа информации. Это означает, что студентам необходимы, по крайней мере, элементарные навыки статистического и количественного анализа. Во-вторых, владение методами оценки альтернативных программ и стратегий требует знания экономической теории (в частности, микроэкономики). Социологи часто с чрезвычайной неприязнью воспринимают «интеллектуальную агрессию» экономической теории и её слишком уверенных в себе практиков. Все же, нельзя отрицать, что во всех вышеприведенных примерах основой анализа является экономическая теория. Вспомним, что в примере о пересадке органов, в любом

продуманном анализе определяются выгоды, сопутствующие проведению той или иной операции и принимается компромиссное решение в пользу той или иной кандидатуры (на получение нужного трансплантата). Подобным же образом, при анализе альтернативных программ по борьбе с наркотиками, в ходе анализа наверняка будет определена ценовая эластичность того или иного наркотика.

Поскольку государственную политику нельзя отделить от административной среды, организационный и политический анализ являются третьим важным компонентом курса политического анализа и менеджмента. Пример по борьбе с наркоманией делает понятным значение этого компонента. Вспомним, что в пользу легализации наркотиков, таких как героин, были приведены очень убедительные доводы. И, тем не менее, в большинстве стран, где существует проблема наркозависимости, это предложение не было воспринято серьезно. Почему так произошло? Ответ прост. Чиновники на выборных должностях не желают принимать решение, которое выглядит как капитуляция перед проблемой. Они не хотят давать повод своим соперникам на выборах предъявлять им опасные обвинения в «моральном банкротстве». Изучая курс политического и организационного анализа на факультетах политического анализа и менеджмента студенты узнают, что они должны выявить наиболее значимых участников в контексте принятия решений, их мотивацию и привносимые ими ресурсы. Хотя данным утверждениям, возможно, и не хватает точности, они не менее важны, чем применение экономической теории в политическом анализе. Тем политическим аналитикам и будущим управленцам – практикам, кто недооценивает значения политического фактора для выполнения программы, станет впоследствии ясно, что проведенный ими анализ также не принимается во внимание.

Поскольку государственные программы выполняются госучреждениями, менеджмент является четвертым компонентом подготовки на факультетах госуправления. Иногда менеджмент считается наиболее «уязвимым местом» курса, менее всего поддающимся количественному определению и анализу. Более того, некоторые преподаватели (обычно экономисты!) полагают, что навыкам управления можно научиться «на рабочем месте» и они не требуют академического образования. Всегда поучительно слышать от своих бывших студентов, что их профессиональные обязанности – это совсем не статистический и экономический анализ. Отнюдь нет, им приходится работать в команде, обсуждать проблемы с вышестоящими и нижестоящими чиновниками, они принимают решения по бюджету, управляют информацией и персоналом, они принимают участие в разработке и реализации организационной стратегии. В совокупности эти навыки и составляют основную часть программы по государственному менеджменту. Обучение этим навыкам, в рамках программ курса по госуправлению подготовит студентов к сложностям (и разочарованиям), связанным с работой в государственно-административных органах.

Теперь, когда мы определили основное тематическое содержание курса политического анализа и менеджмента, нашей следующей задачей будет определение их места в университетской учебной программе. В структуру университетов входят факультеты и школы. Государственная политика не бывает такой четко организованной. В социальных науках разработан обширный вокабуляр, формальные и неформальные методы исследования и код профессионального поведения, организующий (и регулирующий) индивидуальные действия и поведение институциональной среды. Последнее включает (по крайней мере, в США, но и в других странах также) порядок публикации научных трудов, определение степени престижности научных издательств, разряды профессорско-преподавательского состава и статус институтов и университетов. В общем смысле, научная работа, развивающая теорию (как бы эту теорию ни формулировали), является более престижной, чем прикладная наука. Специализации в какой-либо научной дисциплине

также «ранжируются» согласно их научному престижу или отсутствию последнего. Преподавание экономической науки в США является яркой иллюстрацией к последнему утверждению. В настоящее время в большинстве американских университетов история экономических учений не вызывает большого интереса. Практический курс по теории экономического развития также не пользуется большой популярностью (по сравнению с другими областями специализации). Практический курс по государственным финансам занимает в шкале престижности место ниже, чем теоретический курс. В то же время, каждая область общественных наук испытывает «приливы и отливы» научного интереса. «Позитивная теория» в политологии в течение десятилетия была в большой моде, «Критическое» направление в социологии сейчас уже себя исчерпало и кажется нелепым в свете событий 1989 г. в Восточной Европе.

Преподаватели и научные сотрудники, ведущие исследования и читающие курс госуправления, часто являются «вероотступниками» по отношению к их прошлым научным интересам. Они не принимают и часто отказываются от теоретических постулатов и традиций, определяющих развитие их «прежних» дисциплин. Научный поиск таких ученых проходит через разные области наук; и они редко ограничиваются лишь методологией исследований. Преподаватели, по-настоящему увлеченные наукой госуправления, чаще проявляют особый интерес к таким сферам государственной политики как здравоохранение, образование, оборона, соцобеспечение и защита окружающей среды. Глубокие научные интересы таких ученых имеют нормативный аспект и, при определенных условиях, они стремятся оказать влияние на формирование государственных стратегий и программ.

Одним из наиболее эффективных способов разработки государственной политики и административных программ является готовность и стремление развивать многогранность научных интересов. Чтобы этого добиться, очень важно суметь объединить членов профессорско-преподавательского состава, имеющих одинаковые научные принципы и интересы. Это достигается путем создания новых структурных подразделений, будь то факультет, школа или институт. Профессиональное образование в области госуправления и менеджмента будет наиболее эффективным, в случае если преподаватели активно воспринимают выполнение образовательных, исследовательских и практических задач, являющихся неотъемлемой частью государственной политики. Эта активная позиция упрочится, если преподаватели, имеющие общие взгляды и принципы, будут назначаться на руководящие должности на факультетах, отделениях и институтах, где ведется обучение по курсу госуправления и менеджмента. Таким образом, преподавателям факультета не придется преследовать противоречащие друг другу цели профессионального обучения на факультете и задачи преподавания дисциплин, ставших для них менее интересными. Точно так же и создание самостоятельного структурного подразделения в университете снизит вероятность унижительной оценки университета как второразрядного, работающего в направлении «слишком практическом» и «излишне прикладном».

Созданием самостоятельного факультета, школы или института мы признаем неоспоримый и важный факт реальности: в программе профессионального обучения необходимы такие виды работы, которые не слишком соответствуют мотивационным видам учебной деятельности в учебных программах отдельных кафедр. Эти задания включают: подготовку докладов по практическим проблемам государственной политики для государственных ведомств, разработка рекомендаций для парламентских комитетов и других органов политической власти и работа в государственных учреждениях. Последнее предоставляет теоретику госуправления и менеджмента возможность проверить теорию на практике. Работа в государственно-административном учреждении также дает ученому возможность дать такое направление исследованию в такое русло, чтобы найти связь между явлениями, представляющими и

чисто научный интерес, и в то же время являющимися фактами политической реальности.

Хотелось бы дать несколько рекомендаций, которые могли бы сделать учебный план более разнообразным. Во-первых, с целью объединения преподавателей разных кафедр для совместной работы следует создать исследовательские центры с ориентацией на основные направления государственной политики, такие как социальная политика, здравоохранение, проблемы граждан старшего возраста, охрана окружающей среды и т.д.). Исследовательские центры помогут разрушить барьеры между учебными дисциплинами. Кроме этого, они создают необходимую организационную среду, облегчающую (через совместные исследования) концептуальное понимание глобальных задач государственной политики. Такие центры одновременно являются структурой, обеспечивающей организационную поддержку для достижения следующих целей:

- Привлечение студентов к аналитической деятельности. Студенты должны получить практический опыт анализа госпрограмм, участвуя в исследованиях по заказу государственных и негосударственных организаций. Наиболее эффективной такая работа станет в небольших по численности группах под руководством преподавателей. Проекты должны иметь практическое значение, отвечать потребностям клиента и дать студентам возможность совершенствовать навыки политического анализа. В идеальном случае, этот этап обучения должен начаться по завершении теоретического курса. Участие в разработке проектов поможет студенту стать практиком госуправления и одновременно даст возможность руководителям проекта усовершенствовать свои профессиональные навыки.

- Публикации тематических серий. Эффективным способом достижения этой цели могут быть также регулярные тематические публикации по наиболее актуальным проблемам госуправления. Также тематические серии дадут студентам возможность увидеть результаты своей работы и совершенствовать навыки политического анализа.

Во вторых, развитие системы второго высшего образования. Необходимо создание специальных программ по повышению квалификации и переподготовке госслужащих, что облегчит их адаптацию к новой экономической, социальной и политической реальности. На первом этапе программы переподготовки должны ориентироваться на такие области как:

- а) финансовые и экономические проблемы госсектора в рыночной экономике,
- б) значение демократизации государственно-административного аппарата для формирования государственной политики и госменеджмента,
- с) введение и применение в государственно-административных органах современных количественных и электронных методов анализа, оценки, прогнозирования и принятия решений.

Программы переподготовки должны быть рассчитаны на сравнительно короткий срок и должны разрабатываться, прежде всего, для руководителей среднего уровня в госучреждениях. Создание подобных программ преследует две важные цели. Во-первых, они дают новые знания и умения специалистам, на которых, по всей вероятности, будет возлагаться все больше и больше обязанностей в сфере политического анализа и менеджмента. Во-вторых, (что, возможно, более важно), курсы переподготовки и повышения квалификации, предоставят преподавателям возможность проверки их учебных программ «на соответствие реальности», и они смогут убедиться, является содержание обучения актуальным и полезным. Слушатели с практическим опытом работы всегда настроены критически, и их обучение является поистине испытанием мастерства преподавателя.

Анализ государственной политики является составной частью демократического правления. Несомненно, политический анализ нельзя считать первым шагом в каких-

либо политических преобразованиях. Но искусство переговоров и компромисса требует информированности, позволяющей делать обоснованный выбор. В эпоху, когда государство должно решать сложные задачи, невозможно сделать выбор с помощью лишь политической риторики, идеологии и вспоминая (и бросая обвинения) в адрес прошлого. Эти факторы, несомненно, становятся частью политического дискурса, но политический выбор, основанный только на них одних, неизбежно приведет к неверному решению, и неверные решения в конечном итоге разрушат доверие граждан к новому политическому строю.

Создание демократических институтов требует гораздо, гораздо большего, чем политический анализ. Но подготовка нового поколения политических аналитиков может оказать свою посильную помощь в выполнении этой, требующей немалых усилий, задачи.