

Исследования имплементации программ в науке государственного и муниципального управления

DOI 10.22394/1726-1139-2017-11-25-32

Ушаков Евгений Владимирович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Доцент кафедры государственного и муниципального управления

Кандидат философских наук

e_uszakow@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются три поколения исследований имплементации государственных программ и современное состояние этого направления, обсуждаются основные достижения и проблемы в этой области, а также необходимость в дальнейших исследованиях. Имплементация сегодня понимается как пространство действий между централизованным контролем верхних государственных уровней и собственной организацией работы исполнителей на местах. Имплементационные процессы контекстчувствительны, существуют также разные стили имплементации. Важным достижением исследований является понимание значимости имплементационной структуры для результата имплементации. Изучение имплементации имеет фундаментальное значение для науки и практики управления, так как помогает прояснить саму реальную практику администрирования и исполнения государственных решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

имплементация государственных программ, исследования имплементации, государственное управление, государственная политика

Ushakov E. V.

Researches of Programs Implementation in Science of the State and Municipal Management

Ushakov Evgeniy Vladimirovich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management

PhD in Philosophy

e_uszakow@mail.ru

ABSTRACT

The article discusses three generations of policy implementation studies and current state of this field. The main approaches, contributions and issues of implementation research are considered. Implementation at present is understood as a space of actions between centralized control of top management level and decentralized work organization of local implementers. Implementation processes are context-sensitive and there are different implementation styles. Substantial contribution of implementation research consists of understanding of implementation structure significance for implementation outcome. Implementation studies are of fundamental importance for administration since it contribute to clarify a «real life» of administration and of governmental decisions execution.

KEYWORDS

policy implementation, implementation research, public administration, public policy

Термин «имплементация» в науке и практике публичного управления означает выполнение принятого управленческого решения, реализацию той или иной системы

мероприятий. Для повышения эффективности правительственных программ крайне важно знать, что конкретно способствует или препятствует их успеху, как происходит на практике процесс их реализации.

Научные исследования имплементации программ начались в 70-е годы XX в., когда в связи с растущими экономическими сложностями в развитых странах возросла проблема эффективности правительственных мероприятий.

Исследования имплементации — это относительно молодое поле в науке государственного управления. Даже несколько удивительно, что стадия имплементации попала в поле исследователей сравнительно поздно. До этого считалось само собой разумеющимся, что для успеха правительственной программы вполне достаточным является продуманное планирование и принятие решения в отношении программы действий, после чего практическая реализация программы происходит совершенно гладко. Или, точнее, до этого просто отсутствовал интерес исследователей к тому, что же происходит на самом деле после принятия решения, при реализации запланированных мероприятий. Разумеется, единичные исследования на эту тему проводились и раньше, до 70-х годов, но под другими названиями и без устойчивого интереса академического сообщества.

После периода бурного роста этого направления с 1970-х годов далее примерно в 1990-е годы в исследованиях имплементации начинается спад в связи с различными причинами — прежде всего с изменениями в концепциях управления (в это время приходит более рыночно-ориентированный подход). На настоящем этапе вновь наблюдается оживление в этой области, хотя следует отметить, что сам термин «имплементация» стал менее популярным у ученых, и исследования имплементации часто проводятся под другими названиями. Тем не менее проблемы, которые изучаются в этой области, остаются по-прежнему актуальными.

В целом принято выделять три этапа, или поколения исследований имплементации.

Начало изысканий в этой области положила книга Джеффри Прессмана и Арона Вилдавски «Имплементация» (1973), благодаря которой, собственно, и произошло «открытие» этой проблемы [1]. Сам термин «имплементация» получил популярность тоже во многом в связи с влиянием этой работы. Имплементацию (вслед за статьей Э. Харгроува) стало модно называть «недостающим звеном» между планированием мероприятий и их реальными результатами [2].

Для первого этапа исследований в целом был характерен довольно пессимистический взгляд на проблему имплементации. Книга Прессмана и Вилдавски имела выразительный подзаголовок «Как великие ожидания в Вашингтоне разбились в Окланде, или Почему стоит удивляться, что федеральные программы вообще работают». В своем исследовании авторы изучили исполнение программы экономического развития города Окланд (штат Калифорния), которая должна была стимулировать занятость этнических меньшинств. Правительственная программа потерпела фиаско из-за противоречивых действий множества ее участников.

Последовавшие за этой книгой другие исследования «первого поколения» тоже выражали в основном пессимистическую точку зрения, так что некоторые авторы даже стали называть новое направление «исследованием несчастий». В дальнейшем эта ситуация стала более сбалансированной за счет сравнительных исследований, в которых изучались также успешные примеры имплементации. На первом этапе в основном происходило изучение единичных случаев с преобладанием качественных методов исследований.

Второе поколение начинается с 80-х годов XX в.; для него характерен уже несколько более оптимистический взгляд. На этой стадии значительно возросло количество работ, выполненных в сравнительном формате, а также представляющих собой попытки дать связные теоретические модели и объяснения проблемам имплементации.

С первых шагов исследований имплементации стало оформляться различие двух подходов, разногласия между которыми резко обострились на втором этапе исследований.

Один из этих подходов получил название «подход сверху вниз» (его также называют «централизованным», а другой — «снизу вверх» (или «децентрализованный»). Расхождение между ними связано с тем, что сторонники этих подходов совершенно по-разному трактуют сам процесс имплементации программ и общие задачи исследований в этой области.

Первый подход («сверху вниз», top-down) рассматривает имплементацию как структурированный иерархический процесс, в котором разработанное задание «спускается» от властных органов к нижестоящим инстанциям — исполнителям. Любые неудачи в централизованном подходе понимаются как недостатки *административного контроля*. Этот подход изначально выражает собой взгляд на реализацию программ с точки зрения центральных правительственных органов. Соответственно, главная практическая задача исследований в русле централизованного подхода — это создание рекомендаций для властей, чтобы удерживать процесс имплементации под хорошим контролем.

Подход «сверху вниз» стремился разработать некую общую теорию имплементации, на основе которой можно усилить возможности контроля и заранее предусмотреть возможности неудач. В этом подходе был вскрыт ряд причин неудачной имплементации. Например, было показано, что разработки правительственных программ всегда имеют в качестве предпосылок определенные предположения или концепции о причинно-следственных связях и о механизмах изменений, которые должны явиться опорой в достижении поставленных целей. Эти исходные предположения разработчиков могут оказаться ошибочными, что ведет к побочным эффектам или даже полному срыву запланированной программы.

Среди важных достижений этого подхода следует отметить также изучение роли политико-управленческих инструментов, используемых для имплементации. Были разработаны некоторые классификации этих инструментов. Одна из наиболее известных включает регуляторные, финансовые, информационные и организационные средства [3]. Исследования в этом русле привлекли внимание к важности учета связи между выбором политико-управленческих средств и дальнейшей имплементации. Было показано, что те или иные инструменты могут не подходить для различных проблем, связанных с имплементацией.

Второй подход (down-top) отличается тем, что, наоборот, концентрирует внимание на «нижних» этапах выполнения правительственных заданий. Большую роль в становлении этого подхода сыграла знаменитая книга Майкла Липски «Бюрократия уличного уровня: дилеммы индивидуальных и публичных услуг» (1980) [4]. Эта книга стала классикой в области государственного управления. Липски фактически «перевернул» описание политического процесса вверх ногами. Он утверждает в своей книге, что именно бюрократы нижних исполнительных звеньев (которых он называет «бюрократами уличного уровня») и являются реальными полисмейкерами.

М. Липски показал, что подход «сверху вниз» страдает ограниченностью. Планируемая структура четких «вертикальных» воздействий для контроля над выполняемой программой, в общем, не гарантирует конечного результата. Автор демонстрирует, что работники нижних исполнительных звеньев имеют достаточно свободы для самостоятельного принятия решений и вариаций в реализации государственных программ. В итоге именно от них, а не от контроля со стороны высших органов власти, и зависит, как будет интерпретироваться программа непосредственно на местах и какие она принесет результаты. Например, государственная политика в области социальной работы почти полностью зависит от

рядовых социальных служб и их сотрудников, а не от контроля со стороны федеральных агентств.

В частности, участники имплементационного процесса самостоятельно распределяют ресурсы, принимают тактические решения, выполняют задания по работе с клиентами. В конечном счете именно это и определяет, насколько успешной будет та или иная программа. Следует учесть также то, что, как правило, бюрократы «уличного уровня» перегружены текущей работой, поэтому они (что вполне понятно) стремятся облегчить себе жизнь и действовать различными упрощенными приемами (что может приводить к значительному искажению первоначальных правительственных замыслов). Но увеличение персонала не решает проблемы, а лишь увеличивает спрос на те услуги, которые оказывают «уличные бюрократы».

В целом представители подхода «снизу вверх» рассматривают имплементацию как некий рассредоточенный процесс, где действует множество самостоятельных (или почти самостоятельных) участников, где запланированная центральными органами власти программа заново интерпретируется применительно к местным условиям, и где контроль верховной власти не имеет большого значения.

Эти два противостоящих друг другу подхода вырабатывают, соответственно, различные комплексы рекомендаций по имплементации. Так, сторонники «централизованного» подхода склонны уделять больше внимания детальному планированию, ясному изложению целей программы, четкой организации работ, устойчивому контролю, строгой отчетности нижних исполнительных звеньев, сокращению количества непосредственных участников и промежуточных инстанций и т. п.

Сторонники «децентрализованного» подхода больше полагаются на самоорганизацию нижних звеньев, повышение их опыта (научение) непосредственно в ходе имплементации, образование различных неформальных горизонтальных связей между участниками, разработку более гибких стратегий и т. п. В отличие от подхода «сверху вниз», представители децентрализованной точки зрения вполне резонно предлагают концентрироваться не на «достижении цели» правительственной программы, а на «решении проблемы» (problem solving), на которую, собственно, и нацелена имплементируемая программа.

Противостояние этих двух подходов стало одной из ключевых концептуальных проблем на ранних стадиях исследований имплементации.

С 90-х годов XX в. начинается третье поколение исследований имплементации. Одной из важных задач нового этапа было намерение совместить, интегрировать централизованный и децентрализованный подходы, для чего был предложен ряд новых, так называемых «гибридных» моделей (например, таких, как интегрированная модель имплементации и модель неопределенности и конфликта).

Кроме того, была осознана необходимость применения более строгой методологии, которая обеспечила бы более надежные эмпирические результаты. На данном этапе несколько выросло число исследований с применением точных методов (например, статистических). При этом первые поколения исследований были подвергнуты критике как не принешие достаточно надежных, убедительных результатов. Однако, как отмечали некоторые наблюдатели, по пути повышения строгости пошло все же относительно мало исследователей, так что эти цели во многом оказались только декларативными.

Третье поколение исследований имплементации плавно перешло в современный период, для которого характерно некоторое размывание, а также расширение исходной проблематики.

Следует различать терминологически также два разных направления исследований. *Исследования имплементации политики* (policy implementation research) занимаются изучением непосредственных процессов исполнения правительственных программ. Научное направление под названием *наука имплементации*

(implementation science) разрабатывает рекомендации для лучшей «трансляции» правительственных решений в последующее выполнение, а также для более эффективного использования научных знаний на практике.

Если исследования имплементации политики вырастают из самой практики, то наука имплементации (implementation science) отталкивается от другой исходной почвы — от научной деятельности и ее результатов. Основная задача этой области — перенос научных знаний в практику, т. е. наилучшая организация «потока» научных свидетельств в практику, обеспечение практики наилучшими научными данными.

Современные исследования имплементации идут на пересечении нескольких научных областей (социология, политические исследования, экономика, теория организаций, менеджмент и др.). Следует признать, что в начале становления исследований имплементации от них ожидалось довольно много. Ученые полагали, что смогут более-менее быстро найти правильные рецепты для эффективного выполнения государственных программ. Однако эти ожидания оказались завышенными. Картина становится все более сложной, а желаемых рецептов пока получить не удалось. Поэтому общий стиль исследований стал более сдержанным.

В целом крайности противостоящих друг другу подходов «сверху вниз» и «снизу вверх» преодолены или, по крайней мере, смягчены. Имплементация воспринимается сегодня как некое пространство действий, находящихся «между» централизованным контролем верхних правительственных уровней и собственной организацией работы исполнителей на местах.

Кроме того, за время изучения этой проблемы исследователи поняли, что стадия имплементации, хотя и имеет важное самостоятельное значение, во многом является продолжением того, что происходило на предыдущих стадиях политико-управленческого цикла. Те ошибки, которые были совершены на предыдущих этапах во время принятия решения и планировании конкретных мероприятий (в том числе политико-управленческих инструментов), далее «переносятся» на стадию имплементации.

Многие признают точку зрения известного политического исследователя Юджина Бардача, который рассматривает имплементацию как продолжение политической игры, которая ведется на предыдущих стадиях [5]. С этой перспективы имплементация не является чисто «технической» административной активностью, а имеет *политизированный* характер. Политический конфликт (скрытый или явный) продолжается и в процессе имплементации. Все это, разумеется, сказывается на процессах и результатах выполнения программ.

Родственная точка зрения свойственна и популярной теории лоббирующих коалиций (П. Сабатье, Х. Дженкинс-Смит и др.). Эта теоретическая модель отвергает имплементацию вообще как четкую отдельную фазу политического цикла и рассматривает сложные, меняющиеся отношения между большим числом политических игроков и их коалиций. Имплементация с этой точки зрения может быть понята как продолжающееся взаимодействие акторов с разными ценностями, знаниями, интересами и т. п., которое начинается еще с формирования повестки дня и разработки политики. В итоге некоторые исследователи этой проблемы даже стали больше интересоваться более ранними стадиями политико-управленческого цикла, чем собственно имплементацией.

Определенную роль на современном этапе играет также так называемый «интерпретативный поворот», характерный для многих социальных наук, в основе которого лежит парадигма постпозитивизма. Интерпретативно-ориентированные исследования имплементации уделяют большое внимание собственным *смыслам*, которые придают задачам, целям, ценностям, связанным с реализацией программы, ее участники, объединяющиеся в те или иные сети. В частности, в этом на-

правлении подчеркивается, что исполнители правительственных решений имеют свое видение, которое может отличаться от официального. Для успеха имплементации критически важно, чтобы ее участники (в том числе и целевые популяции, которым адресована программа) смогли прийти к согласию в ее смыслах, выработать некое единое понимание и скоординировать свои действия. В этой связи некоторые авторы говорят о необходимости развить особую «консенсусную теорию имплементации» [6].

Немаловажную роль в обновлении тематики и методологии исследований имплементации сыграло обращение к международному опыту. Исследователи вышли за рамки исследований, ограниченных пределами одной страны. Здесь особенно сказалось изучение европейского опыта реализации программ в рамках Евросоюза. Межстрановые сравнения дали очень полезный материал, отражающий значимость национальных особенностей, включающих культурные, институциональные, организационные и другие различия. Они позволили высветить важные «внешние» по отношению к политико-управленческим рамкам факторы, которые до этого не попадали в поле зрения исследователей.

В русле этих сравнительных исследований стало использоваться такое новое понятие, как «стиль имплементации», которое как раз отражает комплекс взаимосвязанных особенностей управленческой деятельности в тех или иных социальных условиях и которое указывает на важность контекстного окружения (экономического, политического, культурного и др.) в разработке и реализации правительственных программ.

С другой стороны, следует отметить, что на современном этапе исследования имплементации сталкиваются со многими трудностями, поэтому прогресс в этой области, скорее, постепенный и неспешный. К основным проблемам этой области можно отнести следующие. Это множественность подходов и точек зрения; отсутствие объединяющих теоретических концепций; фрагментированность исследований (когда научные работы посвящаются каким-то конкретным случаям без связи с другими исследованиями); разногласия по поводу ключевых терминов и подходов.

Еще одним важным недостатком в этой области стало то, что авторам не удалось связать содержание имплементации с предыдущими стадиями политико-управленческого цикла. Несмотря на понимание важности ранних стадий цикла (и, как говорилось выше, понимание цены ошибок, совершаемых там), ученые не смогли построить убедительные концепции, которые связывали бы имплементацию с предыдущими стадиями. Таким образом, имплементация осталась в некотором смысле самостоятельным и относительно самодостаточным объектом изучения. Поэтому установление более глубокой связи с другими стадиями цикла является открытой проблемой на будущее.

В области методологии наиболее популярными продолжают оставаться исследования единичных случаев (кейс-стади), хотя значительно выросло количество сравнительных исследований, в том числе межстрановых сравнений. Этот поворот стоит приветствовать, так как методология сравнительных исследований (компаративистика) довольно хорошо разработана, а сами сравнительные исследования дают возможность более ярко высветить влияние тех или иных факторов на процессы имплементации.

Многие авторы призывают отойти от установившейся качественной методологии и больше использовать методологические дизайны с использованием статистики.

За десятилетия в исследованиях имплементации было открыто немало барьеров на пути успешного выполнения правительственных программ (барьеров административных, организационных, политических, социокультурных и др.), а также факторов, которые могут способствовать успеху. Было показано, что многие трудности

можно предусмотреть заранее, а также принять заблаговременные меры на стадии формирования политики и принятия решений.

Одним из существенных уроков исследований реализации правительственных программ (особенно в русле «сверху вниз») явилась идея о том, что имплементация должна быть более четко спланирована и даже (там, где это возможно) формализована. Например, в 2003 г. Вашингтонский институт для общественной политики (Washington State Institute for Public Policy) по заказу правительств некоторых американских штатов установил стандарты по имплементации программы ювенальной юстиции. Программа оказалась успешной, так как содействовала значительному снижению уровня подростковой преступности и числа тюремных заключений подростков.

Важным достижением явилось также понятие «имплементационной структуры», под которой понимается конкретная совокупность институтов и организаций, участвующих в реализации программы. У исследователей, в общем, сложилась единая точка зрения по поводу того, что на стадии планирования необходимо уделять больше внимания тем структурам, на которые будут возложены задачи практического выполнения правительственных мер, оценивать, подходят ли они для этих задач. Как правило, чаще всего правительство имеет дело с уже сложившимися институтами, которые не всегда адекватны новым заданиям.

Поэтому с самого начала должна проводиться оценка исполнительных звеньев, изучаться их организация, наличие соответствующих полномочий, достаточная гибкость и возможность образования дополнительных межинституциональных и межорганизационных связей. (Здесь особенно повлияли исследования в русле «снизу вверх».) При необходимости следует перестраивать или создавать институты и организации, которые должны составить имплементационную структуру.

Исследования имплементации имели и более широкое значение для науки о государственном управлении. Они сыграли немалую роль в изменении взглядов на стандартную схему политико-управленческого цикла. Результаты исследований продемонстрировали, что формирование политики продолжается дальше (после завершения официальной стадии) на нижележащих уровнях управления, причем довольно существенным образом. Они значительно повлияли на то, что традиционная концепция управления стала подвергаться критике, а внимание ученых стало смещаться в большей степени к неиерархическим, горизонтальным отношениям и связям, к изучению конкретных форм взаимодействия «государство — общество» в современных условиях.

Исследования имплементации способствовали также пересмотру основополагающего различия «политика — администрирование» с новых точек зрения. Так, они показали (прежде всего, в русле подхода «снизу вверх») более сложную природу административных бюрократий, наличие у них собственных политик и достаточной степени самостоятельности для того, чтобы значительно влиять на успехи или провалы реализации государственных программ.

Фундаментальное значение этих исследований (особенно тех, что идут «изнутри» имплементации) состоит в том, что они изучают саму живую ткань администрирования и исполнения государственных решений. Они проясняют реальную практику управления, с ее текущими проблемами, отклонениями и изменениями на местах по самым разнообразным причинам, в том числе — демонстрируют роль муниципальных структур в реализации их «отдельных государственных полномочий» (как это называется в муниципальном праве).

Уже само понятие «стиля имплементации», появившееся в сравнительных исследованиях имплементации, дает хорошее приближение к пониманию реальных, контекстно-определенных и контекстно-чувствительных административных практик.

С точки зрения методологии, здесь могут принести немалую пользу так называемые этнографические методы, которые позволяют дать детальное описание практик и взаимодействий. Этнографические методы представляют собой довольно развитую группу самостоятельных методологий, широко применяемых в различных социальных науках.

По всей видимости, изучение имплементации откроет еще много перспектив и новых интересных линий исследований, которые помогут найти пути к более глубокому пониманию работы исполнительной власти, взаимодействия уровней власти, адаптации программ к местным условиям. Таким образом, потенциал этих исследований на самом деле еще далеко не раскрыт.

Литература/References

1. *Pressman J., Wildavsky A.* Implementation. Berkeley : University of California Press, 1973.
2. *Hargrove E. C.* The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy. Washington, DC : Urban Institute, 1975.
3. *Mayntz R.* Public Bureaucracies and Policy Implementation // International Social Science Journal. 1979. N 31 (4). P. 633–645.
4. *Lipsky M.* Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. NY : Russell Sage Foundation, 1980.
5. *Bardach E.* The implementation game: what happens after a bill becomes a law. Cambridge : The MIT Press, 1980.
6. *Leon de P., Leon de L.* What Ever Happened to Policy Implementation // Journal of Public Administration Research and Theory. 2002. N 12 (4). P. 467–492.