

Сетевой анализ для оценки программ и ПОЛИТИК

Западный и российский опыт





Сетевой анализ

- Методология «сетевой анализ» прочно вошла в арсенал политического анализа в последние два десятилетия.
- Сетевой анализ – комплексная, количественная и качественная методология. И количественный, и качественный сетевой подходы используют концепт политических сетей в качестве инструмента для анализа, оба они могут быть использованы для оценивания.



Применение НА при оценивании политик

- НА позволяет ответить на вопросы:
 - - возможно ли в данной среде акторов внутреннее оценивание;
 - - какова в данном случае разница формальных и реальных механизмов принятия решения;
 - - в чем состоят outcomes принимаемой политики (влияние решения на социально-политическую ситуацию)



Оценивание характера связей между агентами

- Сети включают в себя межагентские кооперативные ставки, межуправленческие структуры программного менеджмента, сложное множество соглашений и государственно-частное партнерство. НА позволяет провести различие между теми элементами сети, которые связаны с принятием политических решений, и теми, которые предоставляют основанные на этих решениях услуги.



Моральное измерение процесса управления

- При оценивании реализации программ, политик и законодательства, а также предварительном оценивании, полезно ввести параметр, позволяющий оценить моральную сторону сети акторов, принимающих решения.
- Преимущество сетевого анализа: позволяет выявить наличие клик и корпоративных связей и в спорных случаях, на основе использования математических процедур.



Типы политических сетей

- Три типа политических сетей акторов, принимающих решение:
 - ❑ - политическое сообщество (стабильность взаимоотношений; устойчивое, но ограниченное членство; вертикальная взаимозависимость; изоляция)
 - ❑ - межуправленческие сети (топократическое членство, широкий охват интересов, ограниченная вертикальная взаимозависимость, широкая горизонтальная структура, способность взаимодействовать)
 - ❑ - проблемные сети (много участников с ограниченной степенью взаимозависимости, стабильность, атомистичность структуры)



Немецкая школа сетевого анализа

- Школа представлена следующими учеными: Р. Майнтц, Ф. Шарпф, П. Кенис, В. Шнайдер, Э. Гранде.
- Современное сообщество характеризуется функциональной дифференциацией и наличием частично автономных субсистем.
- Частные организации располагают важными ресурсами и, таким образом, являются значимыми акторами в процессе формирования и реализации государственной политики.
- Политические сети как решение проблемы координации, разрешение дилеммы торга и снижение транзакционных издержек.
- Сети предоставляют дополнительные, кроме формальных, каналы влияния. Выявление этих каналов влияния при оценивании политик.



Пример 1

- ✓ «Новая структура власти сообщества: черная политическая элита Ричмонда, штат Вирджиния» М.Д. Бинг - case-study афро-американской политической элиты Ричмонда.
- ✓ Оцениваемые политики – закон о занятости афро-американцев в муниципальных предприятиях и закон о защите трудовых прав меньшинств.

НА используется для:

- анализ ассоциаций и контактов, которые афро-американские лидеры используют для достижения политических целей
- анализ репутационного влияния внутри сети афро-американских политических агентов
- анализ влияния организационных связей между «белой» экономической и афро-американской политической элитой на принятие указанных выше законопроектов и эффективность их реализации.

Пример 2



- ✓ Weapons sponsorship: Promoting strategic defense in the nuclear era», Э. Пратт
- ✓ предварительное оценивание политики Стратегическая Инициатива Защиты (Strategic Defense Initiative) с т.зр. концепта «спонсорства вооружений», т.е. использование ресурсов индивидов и групп для развития новой оборонной системы.

Проведен NA связей спонсорских сетей и государственных агентов – обнаружено:




- сети акторов, принимающие решения, нескоординированы, соперничают за ресурсы, гетерогенны.
- ослабевание политического влияния «спонсоров» и неэффективность концепта «спонсорства вооружений» после окончания Холодной Войны.

Пример 3



«Политика ОДО: постановка вопросов и поиск решений», Н.А. Школяра, посвящена сетевому анализу и оценке принятия политических решений в России по вопросам открытого дистанционного образования (ОДО).

Решения принимаются сетью акторов на трех уровнях:

-  государственном,
-  корпоративном,
-  международном.

Кроме того:

эффективное обучение достигается лишь при наличии широкой сети распространения, которая формируется самостоятельно или на основе партнерства с другими Университетами и организациями. Сетевой анализ показывает зачатки такой сети акторов в российском образовании, следовательно, политика реализуется успешно.

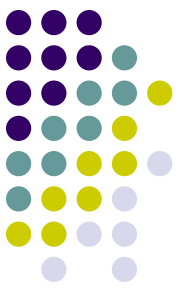
Вывод



- NA используется как западными, так и российскими учеными при оценивании программ и политик для выявления связей между различными группами акторов и их влияния на принятие и реализацию программ и политик. Однако возможности NA пока реализуются не до конца.

Case-study

Принятие закона об МСУ в г.Москве



Содержание кейса

- Что и зачем исследуем?
- Предыстория вопроса
- Принятие решения в условиях конфликта
- Анализируем кейс
- Выводы. Перспективы с точки зрения оценщика



Актуальность проблемы

- Согласно Конституции РФ важнейшим актором на поле принятия региональных решений является региональная власть.
- Источником влияния местных органов власти является финансовая независимость и сила, создаваемая возможностью сбора местных налогов.



Что исследуем?

ситуация конфликта интересов вокруг принадлежности объектов, облагаемых налогами, возникшая в Москве и Санкт-Петербурге (субъекты федерации и муниципальные образования в одном лице) в 1990-х – начале 2000-х годов



Почему это важно?

Источники власти, за которые шла борьба в Москве, можно систематизировать следующим образом:

- экономическая власть
 - право облагать налогами,
 - право использовать блага и услуги,
 - право принимать капитальные инвестиционные проекты,
 - право предоставлять субсидии, гранты и налоговые льготы местным предпринимателям
- власть, идущая от собственности на услуги (обеспечение государственными квартирами, школами и т.п.)
- власть работодателя (создание муниципальных рабочих мест)
- регулирующая власть (лицензирование экономической деятельности, распределение земель)
- власть собственника активов (домов, земли и коммерческой и индустриальной недвижимости)

ВЫВОД: ЕСТЬ ЗА ЧТО БОРОТЬСЯ



Предыстория вопроса: как все началось

- Первые независимые московские местные выборы (март 1990 года) проходили по советской схеме: городской совет и 33 районных совета
- НО: персональное наполнение структуры, которая до 1990 года была механизмом центральной власти, сделало этот орган власти самостоятельным (многие из вновь избранных советников пришли во власть под лозунгами реформ и демократии)
- КРОМЕ ЭТОГО: серьезный конфликт выявился внутри городской власти (включая попытки районных советов узурпировать функции городского совета)



Предыстория вопроса: эскалация конфликта

- Осенью 1991 года городской совет решительно высказался за отмену районных советов и передачу их функций 10 префектурам, каждая из которых подчинялась бы непосредственно мэру города.
- Основными целями этих преобразований были:
 - убрать враждующие центры власти, которые бросали вызов городскому совету,
 - ослабить политические силы, влияние которых сосредотачивалось на уровне районов,
 - получить контроль над городской недвижимостью, которая находилась в распоряжении районных советов,
 - усилить позиции мэра Москвы против выборных представителей городского совета



Предыстория вопроса: первое решение

В июне 1991 года была утверждена структура управления городом и приняты решения об организации органов управления административными округами и районами.

Было увеличено число участников управленческой цепи: вместо "город - район" процесс управления принял форму "город - округ - район", для чего было образовано 10 округов



Предыстория вопроса: продолжение борьбы

- 1994 год – в некоторых районах в виде эксперимента появляется самоуправление
- И тут же было лишено власти: летом 1995 был принят Устав г. Москвы, который фактически лишил городские районы возможности реализовывать функции местного самоуправления
- В Уставе закреплялся двойной статус представительного и исполнительного органов власти города Москвы – правовое положение, согласно которому эти органы одновременно являлись органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. То есть:
 - Один начальник (по представлению Мэра он избирался советниками районных собраний)
 - Постепенное снижение роли Управы до совещательного органа при главе Управы



Предыстория вопроса: новый поворот

- В 1997 г. были избраны районные Собрания, номинально получившие некоторые полномочия МСУ.

НО

- В целевые бюджетные фонды районов направлялось порядка 1% городского бюджета.
- Полномочия органов самоуправления были очень малы и интерес жителей к ним вскоре пропал почти полностью.

ЭНТУЗИАСТЫ НЕДОВОЛЬНЫ

Неравным доступом к ресурсам

- Невозможность распоряжения собственностью, находящейся на территории района.
- Ключевые вопросы, определяющие статус органа власти: электроэнергия, водоснабжение, аренда городской недвижимости, - остаются в руках регионального правительства.



Цикл принятия закона: 2000-2002

Формирование повестки дня:

- ПРИЧИНА 1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ

Причина сверху – после избрания президентом В.В.Путина одним из направлений деятельности центральной государственной власти стало активное приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным

Причина снизу - ряд гражданских исков о признании ряда статей Закона о районной Управе противоречащими нормам российского законодательства о МСУ в августе 2000 года (решением от 6.09.2000 иск удовлетворен не был; в октябре 2000г. Верховный суд отменил решение)

- ПРИЧИНА 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТНАЯ

Активная деятельность Управы Пресненского района. Глава Управы Александр Краснов стремился в полной мере реализовать в районе предусмотренные федеральным законодательством полномочия органов местного самоуправления, что могло привести к нарушению единства городского хозяйства



Цикл принятия закона: 2000-2002

- В декабре 2000 года в Мосгорсуде слушалось дело о признании противоречащими федеральному законодательству некоторых статей Закона г.Москвы «О районной Управе в городе Москве» (ч. 1 ст.1, ч.11 ст.4, ч.1 ст.5, ч.1 ст.12, ч.5 ст.13 и ст.19).
- Решением от 26.12.2002 суд признал эти положения закона не соответствующим федеральному законодательству и в столице началось движение к приведению норм московского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с федеральным.
- Власти города были поставлены перед фактом необходимости введения МСУ.



Цикл принятия закона: 2000-2002

- В марте 2001 года Правительство Москвы приняло концепцию дальнейшего развития местного самоуправления.
- В июне-июле городская Дума приняла новую редакцию Устава и поправки к закону “О районной Управе в городе Москве”. Районы города были признаны муниципальными образованиями, а районная управа - органом местного самоуправления.
- НО главу Устава, касающуюся местного самоуправления, предполагалось ввести в силу только после истечения четырехлетнего срока полномочий районных собраний, избранных 19 декабря 1999 года. То есть – в 2004 году.



Цикл принятия закона: 2000-2002

- В начале 2002 года Лужков внес в городскую Думу Проект закона «Об организации местного самоуправления в городе Москве (редактор закона - вице-премьер правительства Москвы А. Петров).
- Проект был принят в первом чтении 27 февраля 2002 года, а 6 мая истек срок подачи поправок к нему.
- НО после этого работа над принятием закона была приостановлена: московские власти ждали результатов работы комиссии Козака, которая работала над проектом ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Москва и Санкт-Петербург могли получить возможность самостоятельно определять форму организации МСУ.



Цикл принятия закона: 2000-2002

Формирование повестки дня:

- ПРИЧИНА 3. КОНСПИРОЛОГИЧЕСКАЯ

достижение договоренности между московским правительством и Кремлем по поводу устройства МСУ. Ее следствием является включение в проект ФЗ статьи №79 под заголовком «Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге».



Цикл принятия закона: 2000-2002

Одновременно с продвижением закона о МСУ:

- в МГД шла разработка принципов действия низовых органов исполнительной власти города – Управ районов (альтернативной властной структуре, которая действовала на той же территории, что и МСУ и должна была осуществлять большую часть полномочий МСУ подотчетно мэру и правительству Москвы).

И РЕЗУЛЬТАТ:

- Вместо районной управы (органа местного самоуправления) создается управа района (территориальный орган исполнительной власти города, подчиненный Правительству Москвы).
- Органам городской исполнительной власти передавалась большая часть полномочий, которые имели органы местного самоуправления.



Цикл принятия закона: 2000-2002

ЛИНИИ КОНФЛИКТА

Предложения Правительства Москвы поддержали профильные комиссии Государственной Думы, но жестко критиковали отдельные депутаты Госдумы и городские отделения “Яблока”, СПС и КПРФ

Районные собрания разделились.

Поддержали проект около половины.

Около четверти выразили несогласие с отдельными положениями проекта.

Некоторые решили принять предложения Правительства Москвы “к сведению”.

Некоторые просили не спешить с принятием изменений и рассматривать комплексно все законопроекты, связанные с местным самоуправлением.

Небольшое число районных собраний высказалось резко отрицательно.



Цикл принятия закона: 2000-2002

Хронология законодательного процесса

Март–сентябрь 2002. Власти города проводили заседания, совещания, консультации с юристами, т.к к проекту, предоставленному в первом чтении, поступило более 300 поправок

9 октября 2002. Второе чтение законопроекта «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

6 ноября 2002. В третьем чтении закон принят московской городской думой почти единогласно (1 голос против)



Цикл принятия закона: 2000-2002

ИТОГИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА:

- 1.Радикальных изменений в структуре управления города на уровне перераспределения реальных механизмов власти и источников закона не произошло
- 2.Местное и федеральное законодательства приведены в соответствие, формальных поводов для изменения структуры МСУ в Москве не осталось

Анализ принятия решения об МСУ в Москве: методы



- Анализ документов (газеты, профильные журналы, публикации Интернет)
- Метод снежного кома
- 3-зонное исследование
- Основа выделения связи: выгода

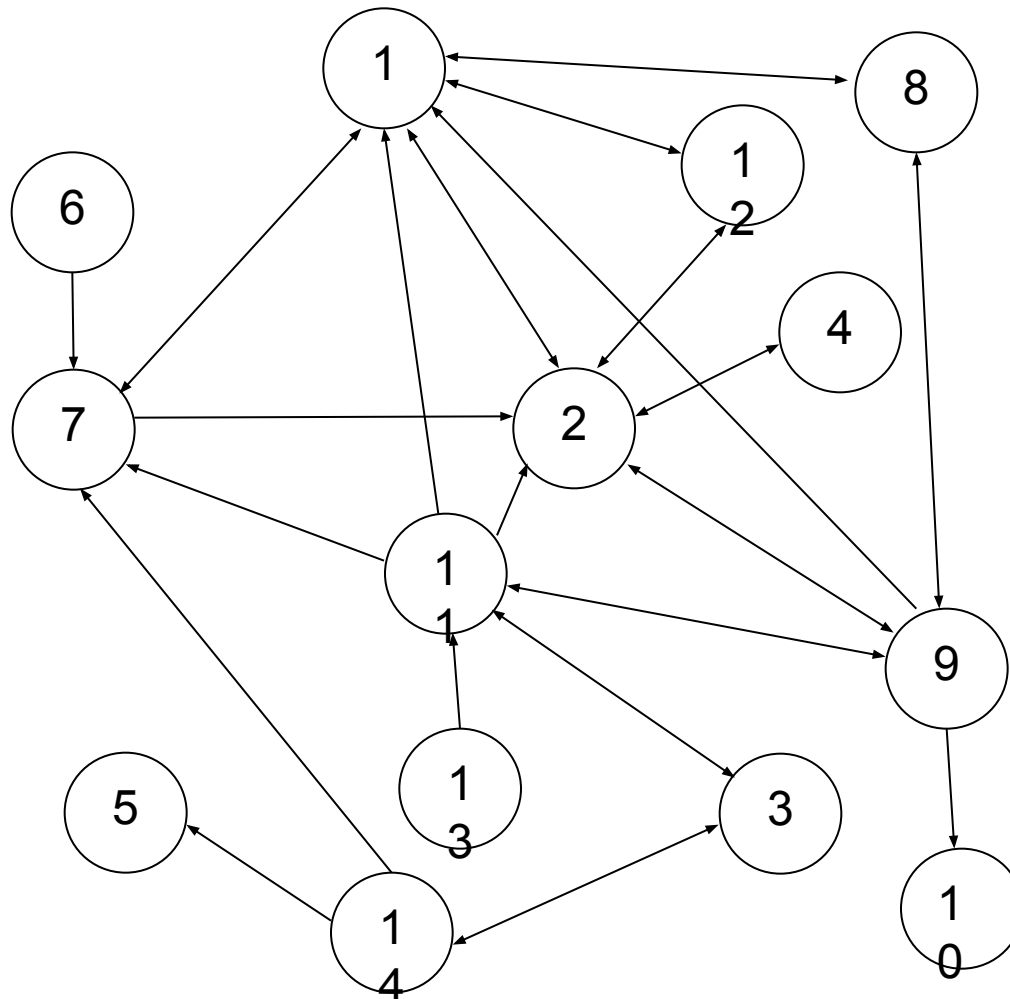
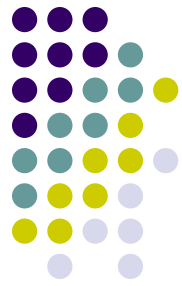


Анализ принятия решения об МСУ в Москве: участники сети

Участники сети

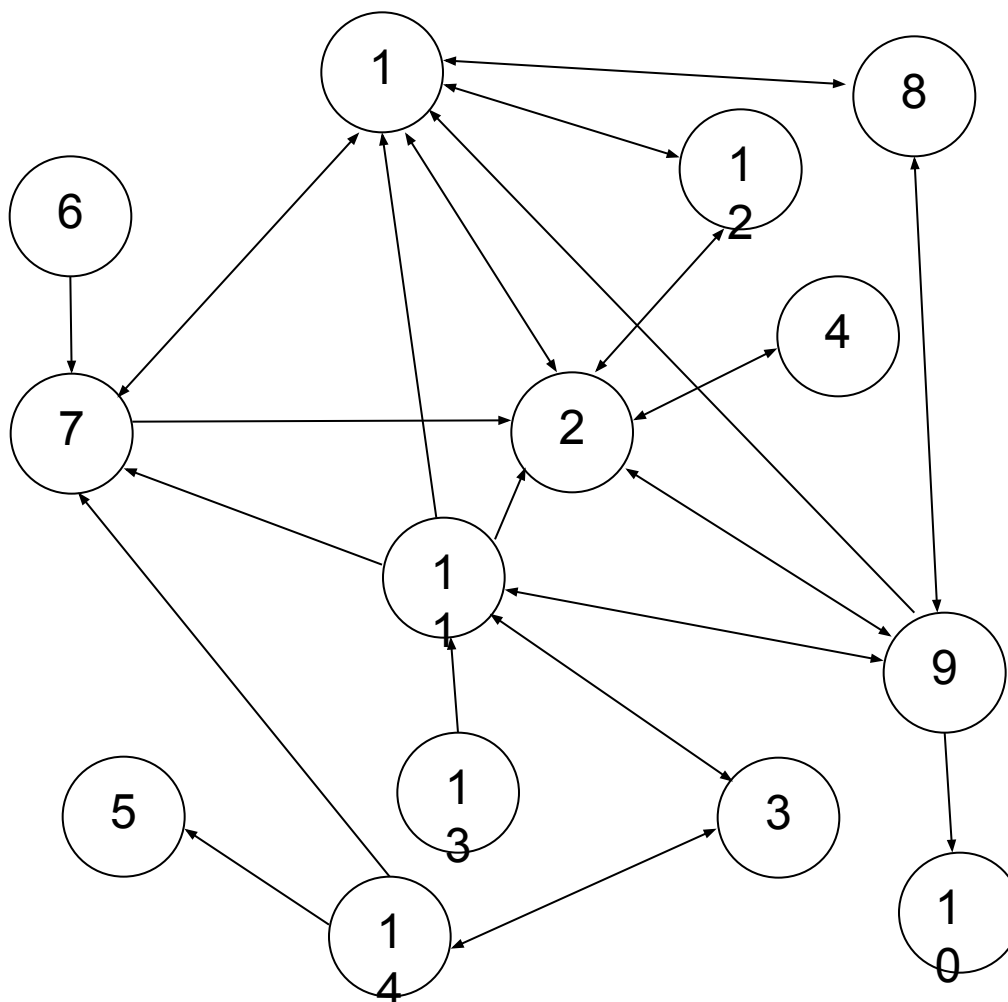
1. – Мэр и Правительство Москвы,
2. – Мосгордума, комиссии и комитеты,
3. – Д.Катаев,
4. – Кремль,
5. – Конституционный суд,
6. – Верховный суд РФ,
7. – Московский городской суд,
8. – Государственная Дума РФ,
9. – Городские отделения партий,
10. – Полномочный представитель президента,
11. – Районные собрания, советники,
12. – Крупный московский бизнес,
13. – Мелкий городской бизнес,
14. – Городские НГО

Анализ принятия решения об МСУ в Москве: социограмма



1. – Мэр и Правительство Москвы,
2. – Мосгордума, комиссии и комитеты,
3. – Д.Катаев,
4. – Кремль,
5. – Конституционный суд,
6. – Верховный суд РФ,
7. – Московский городской суд,
8. – Государственная Дума РФ,
9. – Городские отделения партий,
10. – Полномочный представитель президента,
11. – Районные собрания, советники,
12. – Крупный московский бизнес,
13. – Мелкий городской бизнес,
14. – Городские НГО

Анализ принятия решения об МСУ в Москве: социограмма



Связность слабая;
граф
разреженный
Удаление *cut point*
(связующего
звена в
системе)
делает граф
несвязанным
Удаление *моста*
делает граф
несвязанным

1. – Мэр и Правительство Москвы,
2. – Мосгордума, комиссии и комитеты,
3. – Д. Катаев,
4. – Кремль,
5. – Конституционный суд,
6. – Верховный суд РФ,
7. – Московский городской суд,
8. – Государственная Дума РФ,
9. – Городские отделения партий,
10. – Полномочный представитель президента,
11. – Районные собрания, советники,
12. – Крупный московский бизнес,
13. – Мелкий городской бизнес,
14. – Городские НГО

Анализ принятия решения об МСУ в Москве: матрица



Матрица сети принятия решения об МСУ в Москве

⊕

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.
1.	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0
2.	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
3.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
4.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6.	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
7.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8.	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
9.	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0
10.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11.	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
12.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
14.	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0

1. – Мэр и Правительство Москвы, 2. – Мосгордума, комиссии и комитеты, 3. – Д.Катаев, 4. – Кремль, 5. – Конституционный суд, 6. – Верховный суд РФ, 7. – Московский городской суд, 8. – Госдума РФ, 9. – Городские отделения партий, 10. – Полномочный представитель президента, 11. – Районные собрания, советники, 12. – Крупный московский бизнес, 13. – Мелкий городской бизнес, 14. – городские НГО



Анализ принятия решения об МСУ в Москве: матрица

Плотность индивидуальных связей матрицы принятия решения об МСУ в Москве

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.
0,066	0,066	0,022	0,011	0,011	0,000	0,044	0,022	0,033	0,011	0,033	0,022	0,000	0,011

плотность (density) внутрисетевых отношений рассчитывается как отношение реально существующих связей к максимально возможному их числу

**

сплоченность (cohesion) сети, т.е. отношение реально существующих взаимных связей к максимально возможному их числу.

Этот индекс равен 0,087, т.е. менее 10%.

**

Плотность индивидуальных связей матрицы принятия решения об МСУ в Москве

15.	16.	17.	18.	19.	20.	21.	22.	23.	24.	25.	26.	27.	28.
0,066	0,066	0,022	0,011	0,011	0,000	0,044	0,022	0,033	0,011	0,033	0,022	0,000	0,011

плотность индивидуальных отношений (ego network density), где значение индекса показывает, в какой степени каждый индивидуальный актор сети связан со всеми другими. Это может позволить говорить о «первой скрипке» в отношениях, и очень полезно для выявления клик.

Максимальным числом связей обладают акторы 1 и 2, т.е. мэр и правительство, а также московская городская дума



Анализ принятия решения об МСУ в Москве: матрица

Централизованность сети принятия решения об МСУ в Москве

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.
1.	0,462	0,462	0,154	0,077	0,077	0,000	0,308	0,154	0,231	0,077	0,231	0,154	0,000	0,077

индекс *централизованности* (centrality): отношение связей, которыми актер реально обладает в сети, к максимально доступному для него связей.

Индекс основан на исследованиях эффектов социальной структуры в межличностных отношениях. Воспроизводит идею о том, что чем более центральна роль субъекта, тем с большей интенсивностью он вовлечен во все сетевые отношения.

ЧТО ЭТО ДАЕТ:

- Два центральных актора сети подтверждают свои центральные позиции
- Значимым актором остается Мосгорсуд
- Роль городских отделений партий и районных собраний не так высока, как могло показаться.

Выводы. Особенности московской сети

принятия я решения об МСУ



- Политико-управленческие сети присутствуют как на секторальном, так и на суб-секторальном (отраслевом) уровне, но результаты их деятельности на секторальном уровне имеют большее влияние на членство, действия и результаты суб-секторальных сетей, чем в обратном случае.
- Сети демонстрируют крепкие внутренние связи, что позволяет обозначить их как политические сообщества (policy communities), в противопоставление проблемным сетям (issue networks), ориентированным на решение конкретных проблем.
- Сети базируются на структурных, а не на межличностных взаимоотношениях
- Существуют устойчивые общественные образцы для включения или исключения из сети (не в зависимости от ситуации, а под действием четких убеждений, стандартов, установок). Сети основываются на широком круге интересов, а не на узкой корпоративной выгоде
- Сети носят тайный, исключаяющий характер, что является объяснением их слабой связанности и асимметричности. Членство в сети является важным ресурсом, обладание этим членством трактуется как благо, привилегия, которую нужно заслужить, что также способствует исключаящему характеру сети.
- В таком виде политико-управленческие сети являются ограничителем для демократии. Сетевые связи отражают устойчивые образцы структурного политического несоответствия и характеризуются исключением большинства интересов; результаты взаимодействия не направлены на решение конкретных (общественных) проблем и служат интересам только членов сети.



Вопросы?