

УДК 323

Институциональное научение и публичная политика

Айвазян Сероб Самвелович

Аспирант,

кафедра политического управления,

Санкт-Петербургский государственный университет,

191060, Российская Федерация, Санкт-Петербург, ул. Смольного, 1-3;

e-mail: a.s.s.33@mail.ru

Аннотация

Данная работа направлена на концептуализацию понятия «институциональное научение» (institutional learning), раскрытие его сущностных черт и освещение возможных препятствий, возникающих при его имплементации в социально-политической деятельности. Институциональное научение понимается как процесс, в котором индивидуальные или коллективные акторы приобретают знание, которое ведет к изменению в их поведении, что в дальнейшем отражается в новой или усовершенствованной институциональной структуре. Институциональное научение рассматривается как существенный фактор политических, культурных, социальных и экономических изменений. В данной работе утверждается, что механизмы научения могут эффективно применяться для формирования динамических способностей государства и повышения его конкурентоспособности в турбулентном окружении. В действительности, концепция институционального научения, рассматриваемая в настоящей работе, может быть полезной для исследования не только в теориях политического процесса, но также в предложениях для политического конструирования.

Для цитирования в научных исследованиях

Айвазян С.С. Институциональное научение и публичная политика // Теории и проблемы политических исследований. 2016. № 1. С. 14-26.

Ключевые слова

Институты, институциональное научение, институциональное изменение, публичная политика, способности государства.

Подходы к институциональному научению

Процессы социального или институционального научения изучались под разными названиями в рамках различных дисциплин общественных наук. Процесс научения можно квалифицировать как институциональный, если он относится к коллективному уровню, который превышает область индивидуального принятия решения и делает его (процесс принятия решения) социальным. В рамках данной статьи институты будут пониматься как коллективно разделяемые формальные и неформальные нормы, правила, ценности и убеждения (интеллектуальные модели), которые организуют и регулируют взаимоотношения между индивидуальными и коллективными акторами (организациями). «Говоря профессиональным языком экономистов, институты определяют и ограничивают набор альтернатив, которые имеются у каждого человека» [Норт, 1997, 18]. Институты непосредственно влияют на политический процесс, потому что, задавая рамки возможных альтернатив, они оказывают воздействие на процесс принятия и реализации политических решений.

Как указывает Норт, «главная роль, которую институты играют в обществе, заключается в уменьшении неопределенности путем установления устойчивой (хотя не обязательно эффективной) структуры взаимодействия между людьми. Но устойчивость институтов ни в коей мере не противоречит тому факту, что они претерпевают изменения. Развиваются все институты – начиная от традиционных условностей, кодексов и норм поведения до писанного права, обычного права и контрактов между индивидами. Таким образом, имеющийся в нашем распоряжении набор выборов непрерывно меняется. Хотя формальные правила можно изменить за одну ночь путем принятия политических или юридических решений, неформальные ограничения, воплощенные в обычаях,

традициях и кодексах поведения, гораздо менее восприимчивы к сознательным человеческим усилиям» [Там же, 21].

В области политологии возникло большое количество теорий, которые вносят вклад в тему социально-политического научения. В своем историческом исследовании социальной политики в Великобритании и Швеции Хекло одним из первых исходил из предпосылки, что научение может быть принято для обозначения относительно устойчивой модификации в поведении, что является результатом опыта; обычно эта модификация осмысливается (концептуализуется) как изменение, сделанное в ответ как реакция на некоторый воспринимаемый стимул (раздражитель). В качестве агентов научения Хекло рассматривает разных социетальных акторов, таких как правительство, элиты, сети и других социальных групповых агентов в процессах социетального научения [Heclo, 1974].

Другие учёные обращаются к политическому научению в международной сфере и исследуют то, как государства учатся друг у друга и как международные сообщества (организации) могут учиться. Роуз [Rose, 1994] обращается к вопросам «lesson-drawing», где одно государство извлекает выгоду из опыта, накопленного другими государствами. Сабатьер концептуализирует политически направленное научение как относительно устойчивое изменение мышления или поведенческих намерений, которые следуют из опыта и которые имеют отношение к достижению (приобретению) или пересмотру предписаний системы убеждений (взглядов) [Sabatier, 1987]. Эти изменения изучались эмпирически в рамках коалиции акторов, которые разделяют одну систему убеждений и взглядов относительно того или иного решения конкретной политической проблемы. Сабатьер обращает внимание на вопросы «отраслей» (domains), которые были созданы вокруг политических проблем, таких как сельскохозяйственная политика или контроль за загрязнением воздуха, внутри которых различные пропагандистские коалиции стремятся реализовать предпочтительное для них решение. Посредством научения эти коалиции изменяют систему убеждений, и, соответственно, политические цели будут модифицированы с возможным влиянием на действующий политический процесс.

В то время как этот подход может помочь понять формирование коалиций и линии аргументации в политическом процессе, другие подходы к научению

в политике подчеркивают значимость отдельных событий, которые зажигают (провоцируют) процессы научения, таких как стихийные бедствия или фундаментальные (беспрецедентные) судебные решения [Busenberg, 2001]. Таким образом, для анализа процессов научения в конкретных политических областях следует искать эти ключевые события, которые приводят к дальнейшему научению.

Концепция эпистемологических сообществ, разработанная Питером Хаасом и Адлером (см.: [Adler, 1992; Haas, 2001]), обращает внимание в основном на международные организованные сети, которые объединены совместно разделяемыми убеждениями относительно конкретных политических проблем и их наиболее желательных решений. Эти сети обычно состоят из ученых, лоббистов, законодателей и адвокатских групп, которые должны быть проанализированы, для того чтобы понять социальное научение в международной сфере.

Концептуализация институционального научения в сфере публичной политики

В рамках данной статьи *институциональное научение* понимается как процесс, в котором индивидуальные или коллективные акторы приобретают знание, которое ведет к изменению в их поведении, что в дальнейшем отражается в измененной институциональной структуре. Акторами в этом смысле являются гражданские объединения, группы интересов, корпорации, представители правительств или сети, состоящие из этих различных сторон. Следуя вышеупомянутой дефиниции институтов как правил, которые накладывают структуру, то есть упорядочивают и направляют поведение, эти акторы рассматриваются в качестве возможных агентов научения.

Концептуализация понятия «институциональное научение» также основана на предположении, что акторы действуют в условиях неопределенности развития среды и обладают неполной информацией. Они даже не имеют фиксированных предпочтений, поскольку они (предпочтения) могут меняться в течение времени, в том числе под влиянием процессов научения. Во время политических процессов, таких как согласование, переговоры, или в рамках

оценки процессов, акторы разрабатывают новое знание и усваивают существующее знание от других. Это предположение отражает идеи конструктивизма, где участвующие стороны должны сконструировать смысл в условиях неопределенности внешней среды. Норт также отмечает, что «на самом деле акторам приходится действовать на основе неполной информации и перерабатывать информацию, которую они все-таки получают с помощью ментальных конструкций, которые могут приводить акторов к выбору устойчиво неэффективных решений» [Норт, 1997, 21].

Политическая арена сформирована посредством совокупности акторов с различными повестками и целями в рамках одной проблемной сферы выработки политики. Эти проблемные области (*issue areas*) будут рассматриваться как поля политических дебатов и имплементации политических решений, которые сосредоточены вокруг социетальных проблем. Учитывая специфические структуры и различные социетальные последствия возможных решений, эти арены (области, сферы) во многом отличаются видом и количеством вовлеченных сторон, а также интенсивностью дискуссии. Эти ключевые особенности конкретной проблемной области и «прикрепленной» к ней политической сферы должны быть идентифицированы, поскольку они определяют шансы и границы процессов научения в этих сферах.

«Институциональные изменения – сложный процесс, потому что предельные изменения (*changes at the margin*) могут быть следствием изменений в правилах, неформальных ограничениях, в способах и эффективности принуждения к исполнению правил и ограничений» [Там же, 23]. Институциональное изменение является наглядным результатом когнитивного изменения со стороны действующих участников, которое, тем не менее, является необходимым элементом процесса научения.

Анализ литературы по этому вопросу позволяет обобщить мнения большинства авторов этой отрасли знания, которые считают, что научение (институциональное, сетевое, организационное, групповое и индивидуальное) фактически не возникает, пока не произойдет определенного вида изменения политики (институциональные изменения, изменения существующих практик), которые, в свою очередь, являются результатом процессов научения. Изменение поведения

является одной из ключевых характеристик научения. Иначе говоря, результат научения всегда должен быть виден в поведении, т. е. наблюдаем. После научения индивиды или организации могут сделать что-то, чего не могли раньше. Изменение поведения, в свою очередь, характеризуется как относительно постоянное, т. е. оно не является ни временным (поскольку временное отклонение поведения может быть вызвано различными внешними шоками и вскоре прекратиться), ни постоянным (поскольку оно всегда может быть вытеснено другим научением, другим опытом). Между непосредственным опытом научения и изменением поведения всегда есть временной лаг, и, таким образом, несмотря на имеющийся возможный потенциал для модифицированного поведения, оно может не быть преобразовано в новое поведение немедленно.

Вопрос о том, как индивидуальное научение может превратиться в организационное и институциональное научение и как последние могут пополнить, обогатить и укрепить индивидуальное научение, является ключевым. Не существует организационного или институционального научения без индивидуального научения.

На социетальном уровне научение может быть лучше концептуализовано как процесс распределенного, совместного или коллективного познания. Люди в той или иной социокультурной среде постоянно вступают в коммуникацию с другими людьми, в то же время, пытаясь решить свои проблемы. Прямым результатом такой коммуникации является формирование общих ментальных моделей, которые обеспечивают основу для общей интерпретации реальности и служат источником, дают толчок для коллективных решений проблем, возникающих в окружающей среде. Важность данного процесса очевидна: общая интерпретация реальности – основа для любого дальнейшего эффективного социального взаимодействия.

Измененная практика может относиться к изменениям в политике, государственных стандартах, структуре или процедурах различных политических процессов от выборов в представительные органы власти до процесса принятия решения в последних. Вместе с тем стоит обратить особое внимание на то, что изменение не обязательно основано на научении, а также на то, что измененная практика не является автоматически улучшенной практикой. Суще-

ствуется, однако, предположение, о том, что измененная практика будет усовершенствованной практикой, т. е. лучше, чем предыдущая. Означает ли это, что воспроизводство текущей практики следует автоматически интерпретировать, как неспособность учиться или как провал процессов научения? Поскольку не существует гарантии, что изменение является автоматическим улучшением, то ответ на поставленный вопрос не может быть положительным. Могут существовать весьма веские причины для поддержания существующей (текущей) практики. Очевидно, что само по себе изменение не может быть взято в качестве индикатора организационного или институционального научения. Скорее, вопрос в том, что существующая практика беспрестанно проверяется на предмет того, представляет ли она лучшую возможную практику.

Два следующих допущения представляются заслуживающими отдельной фиксации:

- 1) организационное научение относится к коллективному научению внутри организации;
- 2) институциональное научение относится к общесистемному научению, научению в масштабе всей системы [Van Brabant, 1997, 7].

Институциональное научение и переориентация систем публичного управления современных государств

Реализация потенциальных возможностей государства быстро и четко реагировать на динамично изменяющиеся внутренние и внешние условия его деятельности, создавая условия для повышения конкурентоспособности государства, неизбежно требует выработки способности учиться и гибко изменять свою политику. «Государство перестает просто владеть собственностью и в этом смысле быть непосредственным экономическим агентом действия, а переходит к так называемым трансформативным способностям, т. е. способностям оказывать помощь, координируя экономические отношения, и повышать тем самым конкурентоспособность экономики в целом. Конкурентоспособность повышается в условиях усиления управленческой функции государства, в центре которой лежит координация» [Сморгунов, 2009, 80]. Быть способным конкуриро-

вать сейчас, как никогда, для государства *означает быть способным учиться* быстрее конкурентов, изменять себя и свое взаимодействие с другими субъектами и объектами политического пространства. Системы публичного управления современных государств нуждаются в новой концепции управления, адекватно описывающей сложность окружающего мира и предлагающей инструменты, позволяющие осуществлять властно-управленческую функцию государства не в противоречии экономической эффективности и социальной справедливости.

На наш взгляд, неотъемлемой частью этой концепции должны стать современная институционально-эволюционная теория, а также достижения когнитивной науки в области человеческого (шире – социального) научения. В этой связи Норт и соавторы пишут, что «поскольку научение является ключевым объектом, только догматическое отношение будет препятствовать социальным ученым, интересующимся этим феноменом, связанным с изменениями, уделять должное внимание его результатам» [Mantzavinos, North, Shariq, 2004, 75].

Указывая на новые черты возникающей концепции управления, раскрывающие особенности ее структуры, методов и ориентиров в условиях общества знаний, Л.В. Сморгунов описывает виды модификаций, представленные в таблице 1.

Таблица 1. Модификация управления в условиях общества знаний [Сморгунов, 2012, 101]

Элементы управления	Характеристики управления
Цель	Не устойчивость, а развитие
Организация	Не иерархия, а сети
Методы	Не администрировать, а координировать
Принципы	Не обязывать, а стимулировать
Результативность	Не только эффективность, но и конкурентоспособность
Коммуникация	Не информировать, а общаться
Видение и перспективы	Не тактика, а стратегия
Основные ресурсы	Не материальные, а человеческие
Руководители	Не руководство, а лидерство
Способности управления	Не статические, а динамические
Пространство управления	Не закрытое, а публичное
Регулятивные механизмы	Не нормы, а суждения
Характер отношений	Не индифферентность, а взаимость

Примеры (отнюдь не исчерпывающие) подобного сдвига в подходах к управлению в целом и государственному в частности продемонстрированы

в таблице 2. Следует также отметить, что акцент ставится не на отрицании и отказе от старых методов и замене их новыми, но на сбалансированном и взаимодополняющем использовании старых и новых практик для решения разнообразных и меняющихся проблемных ситуаций.

В политической науке развитых демократических стран концепция «руководство» (governance) учитывает описанные тенденции и пытается привнести в систему государственного управления новое видение сущности эффективного и справедливого публичного управления. Растет осознание необходимости большей передачи власти и полномочий сверху вниз, развития способностей государства координировать действия различных акторов, а не навязывать свою волю. «Святая троица» государственного управления – иерархия, контроль, подотчетность – понемногу лишается своей непоколебимости и уступает в привлекательности сетевой координации, публичности и широкой гражданской

**Таблица 2. Основания и рамки для развития практики:
сдвиги и расширенные возможности**

Основания для сравнения	Прежний ракурс	Новое расширение
Направление власти	Сверху вниз	Снизу вверх
Ключевые слова	Планирование, контроль	Участие
Режимы / подходы	Стандартизация Линейность Редукционизм	Разнообразие Сложность Системность
Условия	Контролируемость Устойчивость Предсказуемость	Неконтролируемость (неспособность) Динамичность Непредсказуемость
Обучение	По факту свершения события (ex post)	Постоянное, непрерывное
Роли	Учитель Супервайзор Внешний оценщик	Посредник-Координатор Тренер Оценивающий наставник
Результаты	Продукты и инфраструктура	Процессы и способности (возможности)
Ценищееся поведение	Строгость, неукоснительность / объективность	Саморефлексия / способность к самокритике
Главная цель оценивания	Подотчетность и контроль	Научение и повышение эффективности
Подотчетность	Ключевым финансовым и политическим «донорам» и равноуровневым и равностатусным ведомствам	Всем заинтересованным сторонам (гражданам и их объединениям), в особенности перед наиболее бедными слоями населения

вовлеченности (социальной инклюзии) в решении социально-экономических проблем и политических вопросов.

Заключение

Способность учиться (причем как можно быстрее своих конкурентов) есть единственный надежный источник успеха в конкурентном мире. Известно, что лучшим учителем является опыт. Но что происходит, когда мы лишаемся возможности наблюдать последствия наших решений? Ответ таков: мы теряем возможность учиться на непосредственном опыте. Таким образом, мы подходим к важной дилемме научения: лучше всего учиться на опыте, но нам недоступно непосредственное восприятие последствий большинства самых важных решений, которые имеют общесистемное (институциональное) значение и на выявление последствий которых уходят многие годы, если не десятилетия. На наш взгляд, эту дилемму способны разрешить или, по крайней мере, минимизировать вредные последствия в условиях меняющегося окружения, принципы институционального научения, т. е. процесса, в ходе которого управляющие и управляемые (государство и общество) меняют общие для них застывшие представления (интеллектуальные модели).

Важность институционального научения, а точнее управления им, очевидна: общая интерпретация реальности – основа для диалога, побуждающего к соучастию и выработке доверия, которое столь необходимо для эффективного функционирования как политической, так и социально-экономической сферы любого государства.

Библиография

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
2. Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2012. 362 с.

3. Сморгунов Л.В. Государственное управление в постглобальном мире // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. Вып. 2. С. 79-80.
4. Adler E. The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international revolution of the idea of nuclear arms control // International organization. 1992. No. 46. P. 101-145.
5. Busenberg G.J. Learning in organizations and public policy // Journal of public policy. 2001. No. 21 (2). P. 173-189.
6. Haas P.M. Policy knowledge: epistemic communities // International encyclopedia of the social and behavioural sciences. Amsterdam; New York: Elsevier Science Ltd., 2001. P. 11578-11586.
7. Hecl H. Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance. New Haven: Yale University Press, 1974.
8. Mantzavinos C., North D.C., Shariq S. Learning, institutions, and economic performance // Perspectives on politics. 2004. No. 2 (1). P. 75-84.
9. Rose R. Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space. Chatham: Chatham House Publishers, 1994. 176 p.
10. Sabatier P. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change // Knowledge: creation, diffusion, utilization. 1987. No. 8. P. 649-692.
11. Van Brabant K. Organizational and institutional learning in the humanitarian sector. Opening the dialogue // A discussion paper for the active learning network on accountability and performance in humanitarian assistance. London, 1997.

Institutional learning and public policy

Serob S. Aivazyan

Postgraduate,

Department of political governance,

Saint Petersburg State University,

191060, 1-3 Smolnogo str., St. Petersburg, Russian Federation;

e-mail: a.s.s.33@mail.ru

Abstract

The article aims to conceptualize the notion of "institutional learning", to discover its essential features and to reveal possible obstacles encountered during its implementation in socio-political activities. Institutional learning is regarded as an essential factor in political, cultural, social and economic changes. The author of the article thinks that mechanisms of learning can be effectively applied in order to form dynamic state capacities and enhance the competitiveness of a state in a turbulent environment. The ability to learn (especially much more quickly than competitors) is considered to be the only reliable source of success in a competitive world. It is well known that experience is the best teacher. But people are often deprived of the opportunity to observe the consequences of their decisions and cannot learn from direct experience. Consequently, there exists an important dilemma: the best way to learn is from experience, but we cannot directly observe the consequences of our most important decisions that have the system-wide (institutional) value and identification of whose consequences will take many years, if not decades. The author of the article points out that the principles of institutional learning can be used to solve this dilemma or at least to minimize its consequences. Indeed, the concept of institutional learning can be useful not only in theories of the policy process, but also in proposals for policy design.

For citation

Aivazyan S.S. (2016) Institutsional'noe nauchenie i publichnaya politika [Institutional learning and public policy]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 1, pp. 14-26.

Keywords

Institutions, institutional learning, institutional change, public policy, state capacities.

References

1. Adler E. (1992) The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international revolution of the idea of nuclear arms control. *International organization*, 46, pp. 101-145.

2. Busenberg G.J. (2001) Learning in organizations and public policy. *Journal of public policy*, 21 (2), pp. 173-189.
3. Haas P.M. (2001) Policy knowledge: epistemic communities. In: *International encyclopedia of the social and behavioural sciences*. Amsterdam; New York: Elsevier Science Ltd., pp. 11578-11586.
4. Hecló H. (1974) *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
5. Mantzavinos C., North D.C., Shariq S. (2004) Learning, institutions, and economic performance. *Perspectives on politics*, 2 (1), pp. 75-84.
6. North D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press. (Russ. ed.: Nort D. (1997) *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki*. Moscow: Fond ekonomicheskoi knigi "Nachala".)
7. Rose R. (1994) *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. Chatham: Chatham House Publishers.
8. Sabatier P. (1987) Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. *Knowledge: creation, diffusion, utilization*, 8, pp. 649-692.
9. Smorgunov L.V. (2009) Gosudarstvennoe upravlenie v postglobal'nom mire [Public administration in a post-global world]. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem analysis and public administration projection], 2, pp. 79-80.
10. Smorgunov L.V. (2012) *V poiskakh upravlyaemosti: kontseptsii i transformatsii gosudarstvennogo upravleniya v XXI veke* [In search of governability: concepts and transformations of public administration in the 21st century]. St. Petersburg: Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta.
11. Van Brabant K. (1997) Organizational and institutional learning in the humanitarian sector. Opening the dialogue. In: *A discussion paper for the active learning network on accountability and performance in humanitarian assistance*. London.