

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ИНЕРЦИЯ ВЫЖИВАНИЯ ИЛИ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

Евгений Охотский*

В статье представлена научная рецензия на монографическое исследование «Качество и успешность государственных политик и управления», подготовленное группой ученых под руководством доктора экономических наук, профессора В.И. Якунина и опубликованное Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. (М., Научный эксперт. 2012. 488 с.). В указанной монографии впервые в отечественной науке доказывается не только возможность, но и практически решается задача единой интегративной количественной оценки успешности государственных политик и государственного управления. При этом качество государственного управления представлено как ведущий фактор модернизационного обновления и социально-экономической успешности страны. С этой точки зрения исследуется обширный исторический опыт. Представлен также компаративный межстрановой анализ.

Динамично изменяющиеся политические и социально-экономические условия современного мира ставят перед государством задачи, многие из которых носят фундаментальный характер и по своей сложности часто несопоставимы с теми, которые решались еще в недавнем прошлом. Глобальное развитие становится все более противоречивым и неравномерным, порождающим новые условия не только для поступательного развития, но и для новых конфликтов, ужесточающих борьбу за человеческие ресурсы. Понятно, что аутсайдеры в этой непростой борьбе неизбежно потеряют свою самостоятельность и историческую перспективу.

Сегодня практически все зависит от воли и внутренней энергии нации, ее пассионарности, интеллектуально-нравственного потенциала, способности к динамичному продвижению по пути конструктивных перемен. Для того, чтобы выйти на новый цивилизационный уклад жизни, власти должны, и не только должны, но и объективно

обязаны регулярно пересматривать свою стратегию и менять привычные формы организаторской деятельности, заботиться о качестве своей политики в разных сферах жизнеустройства страны¹. Последнее как раз и является ведущим лейтмотивом монографического исследования, не так давно представленного на суд общественности авторским коллективом Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в составе В.И.Якунина, С.С. Сулакшина, В.Э. Багдасаряна, И.Б. Орлова, С.М. Строганова.

Книга является, как нам представляется, существенным вкладом в научный анализ взятого для научного анализа среза проблем политической аксиологии. Ее публикация своевременна и оправдана как с научной, так и практико-прикладной точек зрения. Такое издание - не какое-то ординарное, проходящее. Его появление - заметное событие в научной жизни, которое, мы уверены, не останется незамеченным и наверняка, вызовет немало дискуссий в научном со-

* Охотский Евгений Васильевич, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и права МГИМО(У) МИД России

обществе в среде тех, кто искренне озабочен положением дел в стране и перспективами российской государственности.

Монография отличается высоким уровнем системности и логичности изложения материала, четкостью структуры, широкой и репрезентативной источниковой базой. Читать книгу хотя и непросто (научные тексты всегда сложны и трудны для восприятия), но увлекательно, она заставляет мыслить и сравнивать, переоценивать и делать современные выводы. Оригинальность издания состоит также в том, что его содержание отражает глубинную взаимосвязь между различными отраслями знаний (философии, истории, политологии, социологии, юриспруденции, психологии, менеджмента), благодаря чему авторам удалось синтезировать фундаментальное знание важнейших принципов функционирования государственного механизма, определить критерии его успешности и социальной перспективности.

В шести главах на достойном содержательно-методологическом уровне представлена теоретическая модель государственного политического пространства России, исследуется сущность государственного управления как механизма реализации различных форм государственных политик, систематизированы нормативные показатели успешности государственных целевых программ. Специальные сюжеты посвящены экспертным оценкам качества государственного управления.

Успешность России исследуется как в историческом, так и современном межстрановом компаративистском сопоставлении. Сделано это на основе многофакторного анализа целого пакета качественных характеристик 42 «отраслевых» политик, сгруппированных в девять управленческих блоков (с. 12-22, с. 255-479). Именно поэтому читатель, даже при условии, что он не очень хорошо знаком с работами западных и отечественных ученых в области государственного строительства, получит достаточно полное представление о том, насколько уникальна российская действительность, как непросто исследовать ее противоречивый политический, социально-экономических и духовный ландшафт. В том числе с точки зрения того, как российские показатели результативности управления соотносятся с аналогичными качественными характеристиками других стран.

Под государственной политикой понимается властная и административная

управленческая практика в соответствующей сфере целеполагания, управления, результативности и ответственности. Понятия «эффективность управления» и «эффективность управляющего воздействия» употребляются авторами как синонимы, термины же «эффективность управления» и его «результативность» - практически как тождественные. Их содержательные трактовки соответствуют современной научной парадигме и в контексте предлагаемого исследования вполне оправданы. При этом авторы выражают убеждение, что социально эффективно лишь то государство и то политическое управляющее действие, которое *по оптимальной траектории* приближает субъект власти к поставленной цели. Неэффективно же, наоборот, то управление, которое от этой цели удаляет или вообще не обеспечивает реализацию запланированного. Именно почему необходима объективная оценка деятельности государственных структур, необходимо, как утверждают авторы, «критериально прозрачное измерение эффективности властной деятельности» (с. 5). А значит, необходимо постоянное обновление социально-политических ориентиров всей управленческой парадигмы. Таким критерием, по мнению ученых, может быть лишь один - *жизнеспособность страны*, т.е. ее международная безопасность, экономическая эффективность, социальная стабильность, национальная и духовная идентичность, авторитет в международном сообществе. Позиция понятна и разделяется многими современными учеными-государствоведами².

Чувствуется глубокая убежденность авторов рецензируемого издания в том, что никакое государственное управление «без оценочной рефлексии» (прежде всего по показателям глобальной социально-экономической конкурентоспособности государства, нравственности, эффективности противодействия бюрократизму и коррупции, гарантированности прав и свобод человека и гражданина) не имеет серьезных шансов ни на самосовершенствование, ни на сколько-нибудь существенное поступательное развитие. Эффективно не то, что кому-то кажется «хорошим» и «целесообразным». Эффективны не те политики, которые направлены на реализацию выгодных проектов, ориентированных на сугубо конъюнктурные результаты. Для демократического правового социального государства такие ориентиры принципиально неприемлемы и аморальны, а, нередко, и во-

все преступны. Ведь что такое хорошо и что такое плохо, что выгодно, а что невыгодно, что целесообразно, а что справедливо каждый представляет по-своему.

Да, мир для многих современных людей, в том числе весьма влиятельных нравственно холоден и безразличен к морали. Мораль им «мешает», и, в сущности, не нужна. Слабым утешением являются современные теории переход от «морали добродетелей», ставящей акцент на моральности человека, к «институциональной морали», возвышающейся над индивидами как внешняя норма технологической необходимости. Можно восхищаться такими смелыми новациями, но вот вопрос в том, могут ли институты и императивы, внутренне присутствующие высокотехнологическим системам, избавить человека от необходимости иметь собственные моральные убеждения и поступать в соответствии с ними, остается, тем не менее, открытым³. Гегелевское «правовое и моральное не могут существовать для себя, они должны иметь своим носителем и своей основой нравственное...»⁴ опровергнуть нелегко. Зависимость права (формального, позитивного и т. д.) и морали от нравственности, как практической реализации моральных норм выражает отношение незавершенного бытия правовых абстракций к бытию реальному, конечному и определяющему перспективу человека.

Обеспечить консенсус такой по широкой и противоречивой номенклатуре оценочных правовых, управленческих и нравственных позиций очень непросто. Даже при условии, что критерий успешности государства вроде бы известен: производство трех базовых характеристик государства: а) обустроенность территории, б) цивилизационно-ценностные характеристики народонаселения и в) качество государственной власти, ее способности (не декларативно, а на деле) обеспечивать расширенное воспроизводство материальных, культурных и духовно-нравственных возможностей народа.

Непросто выглядит и категория качества государственного управления, которую ученые трактуют достаточно лаконично: «успешность власти в разрезе всех его политик». Аргументируя свою позицию, авторы учитывают, что определить эффективность возможно в рамках трех парадигмальных подходов. Во-первых, подход с позиции «затраты - результаты». Подход прагматически, несомненно, полезный, но узковатый с точки зрения долгосрочной перспективы

социального развития. Во-вторых, качество и эффективность управления можно оценивать, сопоставляя результаты его политической и управленческой деятельности с неким эталоном. Такой подход универсален, тем более, когда речь идет о качестве государственного управления без уточнения огромного многообразия содержательного контекста конкретной страны, менталитета народа.

Третий подход основан на сопоставлении результатов управленческой деятельности с публично заявленными целями. В рамках такого подхода в книге не только ставится вопрос о существовании универсально единого ценностного критерия качества государственной успешности, но, обосновывается концепт такого критерия. Это, как уже говорилось, — жизнеспособность и историческая перспективность страны. С такой трактовкой трудно не согласиться: не будет страны — не будет ничего. Не будет ни прав, ни свобод, ни рынка, ни демократии, ни демографии, ни материального достатка, здоровья, ни человеческого достоинства (с. 112).

Что, впрочем, вовсе не означает, что обеспечить успешность управления можно только жесткостью государственного контроля, идеологической непоколебимостью и тоталитарностью надзорной деятельности. В надзорных органах современной России уже сейчас занято более миллиона работников - практически столько же, сколько врачей или учителей вместе взятых. Но это вовсе не является гарантом высокой эффективности управленческого процесса. Контроль, безусловно, важнейшая функция государства, но неприемлемо, когда главным показателем качества служит не результат, а классическая палочная система - количество проверок, объем поступлений от штрафов, жесткость наказаний в целях устрашения и наказания.

Думающие таким образом либо серьезно ошибаются, либо примитивизируют проблему, либо, еще хуже, будучи опьяненными новейшими либеральными интерпретациями агностицизма Д. Юма, искажают реальное положение вещей, убеждают себя и других в том, что «время управленческой субъективности государства проходит». Чем оборачивается такая «дышащаяся враждебностью к власти» интерпретация практической значимости государственной вертикали, мы хорошо ощущаем на себе: запредельная социальная поляризация, нищета десятков миллионов людей, раз-

гул коррупции, офшоризация и откровенное разграбление национальных богатств, нравственно-культурная деградация. И еще многое другое, что практически уже похоронило мечты о демократических ценностях, экономической свободе, созидающей конкуренции.

Быть может, в отдаленной исторической перспективе сужение предметной области государственного управляющего воздействия и произойдет. Но вряд ли это произойдет в обозримом будущем. Пока же наше спасение, как пишет А.С. Ципко, не в разрушении управленческой государственной вертикали, а, напротив, в ее профессиональном укреплении и нравственном очищении, во введении в стране более строгого правового порядка, а по отношению к коррупционерам и организованной преступности - чрезвычайного законодательства⁵. Нам представляется такая позиция вполне разумной: истинные демократы - люди, чувствующие и понимающие государственный интерес, они должны бороться не с государством как таковым и не добиваться в виде самоцели минимизации его участия в управлении общественными процессами, а в различных формах (в том числе оппозиционных) добиваться утверждения идеалов свободы, созидания и ответственности. А значит, за разумные политические реформы, модернизацию избирательной и судебной системы, развитие антикоррупционного законодательства, совершенствование партийного строительства и т.д.

Причем не только путем «завинчивания гаек» (самый простой и вряд ли самый разумный способ, который справедливо отвергает каждый здравомыслящий человек), а методами органического сочетания правового регулирования, стимулирования и, главное, мотивации людей к высокопроизводительному труду и достойному поведению. Это как раз и будет тем, что называют демократической модернизацией управления.

Справедливость сказанного, кстати, демонстрируют практически все современные западные демократии⁶. И вообще, общество при любой модели государственного управления (католической, протестантской, православной; европейской, азиатско-африканской, арабской; капиталистической; социал-демократической или советско-социалистической) объективно заинтересовано в авторитетной, влиятельной и социально эффективной государственной власти. Вопрос заключается лишь в том, какая по своим ценностным ориентирам эта

власть, чьи интересы и какими методами она их защищает. Стремясь разобраться во всех этих проблемах, авторы монографии обосновывают свои позиции, пытаются определить детерминанты успешности политики и государственного управления.

Более того, обосновывают свое мнение по поводу того, как технологически и процедурно обеспечить такую успешность. Параллельно пытаются ответить на многие другие вопросы: почему в России не сработали перестроечные рецепты? Почему рыночные замыслы не обеспечили бурное рыночное развитие российской экономики? Почему вместо правового демократического государства мы являемся свидетелями его системной коррумпированности, на каждом шагу ощущаем «прелести» тотального правового нигилизма и бюрократического произвола? И это при том, что со всех трибун постоянно говорится, что ответственность за страну формируется не лозунгами и призывами, а тогда, когда власть прозрачна и доступна, что «без победы над коррупцией, без эффективной публичной власти, без качественной финансовой системы мы не преодолеем сырьевую зависимость и не добьемся высокого качества жизни»⁷.

Государственная успешность - это результирующая широкого комплекса взаимодействующих факторов, среди которых доминирующее положение занимает субъективный (человеческий) фактор, в котором как раз и заключена самая большая сложность обеспечения успешности политик и управления. Именно трудности такого рода подвели авторов проекта к выводу о необходимости введения в научный оборот понятия «ценностная цель» (с. 23). Такая новация помогла более-менее объективно оценить эффективность государственных политик применительно к специфическим условиям России на различных исторических этапах ее развития (с. 114-169), попытаться в той или иной степени убедительности развенчать миф о традиционной «неприспособленности русских к управлению» и некоей «приговоренности России к нахождению на мировой периферии» (с. 35, 140, 228).

Да, положение Российской Федерации непростое, но далеко не безнадежное. Потенциально наше государство по-прежнему остается мощным, влиятельным и стратегически перспективным. Причем по всем позициям, измерить которые можно и должно. Прежде всего посредством таких понятий, как объективизация и объективация управления.

Объективизация управления представляет собой отражение, осознание и восприятие объективной реальности в сознании, поведении и деятельности субъектов управления. Это процесс наполнения реального управляющего воздействия социально значимым содержанием, отражающим естественно-природные и общественно-исторические потребности людей. Условно этот процесс можно представить как движение от объекта управления, с которым общество связывает свою веру в то, что государство проводит политику, соответствующую потребностям людей, способно обеспечить социальный мир, материальный достаток и гражданскую солидарность.

Объективизация же это нечто иное. Объективизация представляет собой процесс принятия управленческих решений и практического превращения их в объективную реальность. Это процесс трансформации того, что было решено (замыслы, цели, задачи), выражено в официальной форме (закон, указ, постановление, решение, директива) и претворено в практическую действительность⁸. Именно *объективизация демонстрирует истинный профессионализм управленцев*, показывает насколько плотно их управляющие действия связаны с повседневной жизнью людей, ориентированы на их нужды и потребности. А значит, отвечает на вопрос, насколько реально то, что субъективные замыслы управляющей подсистемы способны превратиться в нечто объективное.

Понятно, что процесс объективизации начинается с принятия управленческого решения и доведения его до исполнителей. Далее все зависит от обеспеченности финансовыми и материальными ресурсами, от качества организаторских усилий и лидерских характеристик управляющей подсистемы. В интегрированном виде это политическая воля, в центр которой Г. Моска и Р. Михельс ставили внутреннюю сплоченность, организованность и жесткость политических действий элиты. В. Парето успех связывал с решительностью властвующих структур в достижении поставленных целей, Дж. Бернхейм центральным звеном управления считал контроль над экономическими ресурсами. В противном случае власть, разьедаемая взаимными разногласиями, подозрительностью и интригами, очень быстро теряет свой энергетический порыв и, деградируя, погибает. Теряя «созидающий вкус», мечется в бюрократическом поиске, ударяется в политический утопизм, социальный по-

пулизм и импульсивные волонтаристские действия. Разве не этим завершилось правление династии Романовых? Не на этой ли ноте завершилась политика перестройки?

Очень бы хотелось, чтобы аналогичным образом не закончились и многие, к сожалению, малопривлекательные политические, экономические и социально-приватизационные эксперименты современных российских властей. В том числе в сфере образования, здравоохранения, агропромышленного производства, жилищно-коммунального хозяйства, качество которых детально и достаточно предметно анализируется в соответствующих параграфах рецензируемой монографии.

Содержательно объективизация управления включает в себя три важных момента: 1) практическую реализацию того, что закреплено в управленческих решениях; 2) оценку того, в каких объемах, какого качества и с какими издержками достигнуты запрограммированные цели; 3) ответ на вопрос, в какой степени полученные результаты соответствуют потребностям общества. Проблема заключается лишь в том, что следует понимать под «конечными и промежуточными итогами объективизации государственного управления». Ведь итог управленческой деятельности можно искать и в самом субъекте управления, оценивая качество управленческих усилий по чисто формальным признакам. Например, по количеству структурных реорганизаций; по массовости совещаний и саммитов; по количеству составленных протоколов и заслушанных вопросов в порядке контроля; по наличию папок и красоте сайтов; по валу освоенных материально-финансовых ресурсов и т.д.

Перечисленное, естественно, отражается на качестве и эффективности управления. Никто не возражает против рационализации управленческого труда и внедрения инновационных методов управления, против повышения квалификации персонала и его разумной материальной мотивации. Без этого нет никакого управления. Но все же это не самоцель. Бюрократические системы создаются не для этого. Тем более, что в бюрократической системе у нас, в принципе, все в порядке – решений, отчетов, лицензий и контрольных проверок масса. А вот в реальной жизни проблем масса, многие из которых давно стали застойными. В управлении главное не промежуточные действия (обсуждения, планерки, докладные, выговоры, отчеты), а конечный результат. Причем с должным качеством и при минимальных

затратах. Успешность политик определяется не затратами, а такими показателями, как достойная жизнь людей, энергетическая ценность питания, качество образовательных услуг, эффективность здравоохранения, содержательность отдыха, трудовая занятость, доступность жилья, справедливость пенсионного обеспечения.

Убедительным доказательством того, что в нашем доме с таких позиций не все в порядке, являются совершенно конкретные факты, на которые ссылаются авторы рецензируемого труда: энергетическая ценность питания современного россиянина не превышает 75% уровня потребления «замученного» советского человека (с. 256). Реальная заработная плата по сравнению с, так называемым, перестроечным снизилась в 2-2,5 раза (с. 334). Россия – единственная из крупных стран, где относительно сокращаются затраты на науку, где на образование выделяется менее 4% бюджета. Хотя хорошо известно, что никакая страна не добьется существенного социально-экономического успеха, если ее расходы на образование будут ниже 7% бюджета. Наша интеллигенция, так называемый креативный класс, вынуждена отказывать себе не только в нормальном жизненном комфорте, но в профессиональном развитии. Налицо и «культурный провал»: в разы упала посещаемость театров, музеев, кинотеатров и общественных библиотек, обнаруживается аномально низкая активность в чтении (с. 381).

Четко просматривается также тенденция повышения уровня «сознательного отказа молодежи от трудоустройства» (с. 360), наша страна из государства производителей (правда, не самого качественного) сегодня уверенно превращается в государство «офисного планктона», охранников и полицейских (с. 303). И это самое опасное: общество, не желающее учиться, трудиться и защищаться – не просто больное, оно ценностно катастрофично и исторически бесперспективно. Оно не способно себя ни сберечь, ни воспроизводить. Ему не нужен никакой внешний враг, наступит время и оно развалится само по себе. Причем никакими заклинаниями, призывами, ссылками на недоброжелателей и критикой прошлого его не спасешь.

Здесь нужны не иллюзии, а решительные, а то и вовсе радикальные конструктивные меры, в том числе на уровне правящих элит. *Нужен*, как утверждает в анализируемом нами труде, *стремительный рывок, форсированный прорыв, радикальное изме-*

нение качества государственного управления (с. 478). Благо, что мы постепенно все-таки преодолеваем «абсолютный минимум управленческой эффективности» девятидесятых годов и самокритично признаем, что главная для нас сегодня проблема – низкая эффективность государственной власти и коррупция⁹.

Россия сегодня, как никогда, нуждается в более строгой и последовательной политике выравнивания социальных диспаритетов. Сквозь призму именно такой политики нам удастся пристальнее посмотреть на эффективность государственного управления не только с точки зрения второстепенных субъектных показателей, а прежде всего по качественным изменениям в управляемых объектах. Именно в показателях качества заключается смысл объективации управленческих решений. Поэтому правы авторы монографии, когда обосновывают вывод о том, что ресурсный подход по схеме «затраты – эффект» правомерен, но при этом нельзя забывать, что такой подход не всегда корректен и не может выступать в качестве единственного критерия качества управляемости.

Эффект – это неразрывное единство двух моментов: во-первых, разницы между результатами и затратами, свидетельствующей о положительном или отрицательном «сальдо», т.е. о полученной пользе или нанесенном вреде; во-вторых, способности этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества и конкретных людей. Эффект отсутствует, если на выходе нет прироста материального и духовного продукта, нет реального улучшения социальных условий жизни, если деньги истрачены, космический корабль построен, ракета-носитель стартовала, но по пути в космос развалилась и никуда не долетела. Нет эффекта и тогда, когда прирост имеется, но не способен удовлетворить какие-либо конкретные нужды людей. Управление, результатом которого стал такой эффект, бессмысленно. Оно не только убыточно, но и крайне социально вредно.

Что это такое на практике мы хорошо знаем. Именно таким управление было в условиях советского централизованного планового хозяйствования, когда ради хороших валовых показателей пренебрегали многими жизненно необходимыми для общества вещами. Магазины были завалены одеждой, а одеть было нечего, заводы работали, а холодильник или стиральную машину люди в очереди ждали годами. Советская

система управления была рассчитана не на конкурентное достижение лучшего, а на валовое формально-плановое удовлетворение бюрократически заданных сверху показателей. Главным в итоге было не качество, не финансово-экономическая и реальная социальная эффективность, а всего лишь выполнение плана на бумаге и решение элементарной задачи по обеспечению населения минимумом дешевых, чаще всего низкого качества средств существования.

Главным в партийно-государственном руководстве в советские времена считался валовой производственный эффект. Справившиеся с плановыми заданиями поощрялись, премировались, награждались. А вот судьба самого произведенного продукта, а значит, и самих потребителей, по крупному, мало кого заботила. Экономический итог: производственно-технологический застой, устаревшие образцы товаров, дефицит качественной и модной продукции. Социальный результат тоже известен – перманентные очереди у магазинов, пренебрежительное отношение к работе, отсталость в быту и культуре, недовольство плановым централизованным хозяйством.

Переход к рыночной экономике в значительной степени сломал такую практику. Важнейшими показателями, по крайней мере, декларативно, стали рыночная востребованность, насыщенность прилавков и прибыльность, т.е. то, что представляет собой важнейшие составляющие высокого управленческого эффекта социального государства. Именно в социальном эффекте получают концентрированное выражение знания, опыт и душевная энергия ученых, конструкторов, инженеров, технологов, менеджеров, рабочих, крестьян. Именно поэтому очень трудно признать социально эффективным управление, основанное на коррупции и хищнической эксплуатации природных богатств. Трудно признать социально эффективными решения, консервирующие бедность, плодящие нравственную нищету, порождающие межнациональную и межконфессиональную напряженность.

Настоящий социальный эффект обеспечивается только социально ориентированными правовыми управленческими решениями. И уж во всяком случае не пропагандистскими идеологемами «отхода от патерналистской модели государственности» и «не снятия государством с себя социального бремени» (с. 334). Именно в социальном эффекте сконцентрированы все сложности и противоречия управленческо-

го процесса. Так было всегда и везде. Меняются лишь приоритеты.

Анализ исторических трендов качества государственных политик и исторический опыт российской государственности в целом доказывают справедливость и научного вывода о том, что «качественность политик тем выше, чем исторически ранее они были институционально формализованы» (с. 169), что «успешность страны прямо пропорциональна качеству государственного управления» (с. 161). Более того, ученые Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования безоговорочно опровергают тезис о необходимости сужения регулирующей возможности государства, о том, что государство постепенно должно уходить не только из экономики, но и из социальной сферы. Даже при условии, что высокий профессионализм государственных управленцев и отлаженность институциональных механизмов далеко не всегда гарантируют успех и далеко не однозначно ведут к укреплению государственных потенциалов (с.172). Поэтому, делают вывод ученые, *связь жизнеспособности страны с фактами смены стратегий развития государства должна отражаться в соответствующих изменениях качества государственного управления.*

Отсюда актуальность представленного в рецензируемом издании обзорного анализа целого ряда методик составления рейтингов успешности государственных политик. В работе представлен достаточно полный анализ *критериев* социальной эффективности государственного управления. При этом подчеркивается, что какого-то единого критерия эффективности государственного управления не существует. На практике используется комплекс показателей и индикаторов, которые в совокупности и обеспечивают высокий уровень точности замера эффективности. «Древу целей», как говорится, противопоставляется соответствующее «древо» критериев эффективности.

В рецензируемой работе представлено описание 29 международных и национальных методик комплексной и специальной оценки государственной успешности (с. 35-112). Наиболее известные из них: Интегральный индекс государственного управления, Индекс конкурентоспособности страны, Индекс восприятия коррупции, Методика предельно-критических показателей развития, Программа поддержки государственного управления, Рейтинг недееспособности государств мира. Замеры делаются по

таким показателям, как политическая стабильность; качество нормативного регулирования; средняя продолжительность жизни; грамотность населения; ВВП на душу населения; инновационный потенциал; уровень коррупции; социальный климат. Источники информации: массовые социологические опросы и экспертные оценки; официальная статистика; законодательство; новостные блоки средств массовой информации.

Во всех рейтинговых исследованиях Россия традиционно получает «пятерку» («удовлетворительно» по привычной для нас пятибалльной шкале) только по двум показателям — «качество макроэкономической среды» и «конкурентоспособность бизнеса» (с. 65). Но в целом «российская» статистика малоутешительна. Все чаще встречается квалификация нашей страны, как аутсайдера мировой экономической иерархии, как государства «коррупционного», а то и вовсе «криминального». Авторы рецензируемого издания с такими характеристиками не согласны и пытаются доказать, что и у нас «наблюдается постоянный исторический рост качества госуправления». В том числе с точки зрения геополитического статуса страны, ее интеллектуально-кадрового потенциала, качества отдельных политик и управленческих технологий (с. 140, 224). Но, судя по официальным статистическим данным, наши уважаемые эксперты, похоже, ошибаются.

Объективность приведенных в зарубежных изданиях рейтингов (по понятным причинам) вызывает определенные сомнения. Есть немало оснований усомниться в непредвзятости организаторов рейтинговых исследований и в объективности публикуемых аналитических выводов. Но и нам надо быть самокритичнее, а значит, строже смотреть на ситуацию и принципиальнее оценивать свои достижения. Особенно с точки зрения показателей бедности, безработицы, пьянства, наркомании и т.д. Очень трудно с запредельными показателями социальных аномалий и дисфункций в управлении рассчитывать на уважительное к себе отношение. Не помогут ни газ, ни нефть, ни футбол, ни саммиты и конференции, ни самые строгие политические заявления.

Надо также понять, что не западные партнеры и не журналисты, а наши коррумпированные чиновники, вороватые бизнесмены и не особенно воспитанные

топ-менеджеры являются реальными и главными противниками демократии, цивилизованного рынка и модернизации. И помнить, что таких людей полностью устраивает паразитическая «экономика газовой трубы» и сомнительный статус «хозяев жизни». Менять что-либо в своем облике они, похоже, не собираются и менять не будут. Даже под угрозой декларирования доходов, запрета на зарубежные счета и недвижимостью. Из этого постулата, как раз и следует, как считает авторский коллектив рецензируемой работы, исходить в политике, управлении и кадровой работе.

Вопрос о критериях эффективности политик и оценки качества государственного управления - ключевой (С. 477). Вывод справедливый и однозначный. Именно, поэтому, неплохо иметь свой универсальный императив качества госуправления и собственную методику оценки конкурентоспособности страны. Некоторые из таких методик российскими учеными разработаны, но широкого применения пока не получили. Мы понимаем, что,

во-первых, оценочные показатели должны быть пригодными к применению не только для прогнозирования будущего и оценки прошлого, а прежде всего для анализа настоящего, когда еще не утрачены шансы обнаружить ошибки и вскрыть недочеты, что-то поправить, внести коррективы и изменить к лучшему;

во-вторых, ориентация на высокие конечные политические и социально-экономические результаты существенно осложняет оценку вклада каждого субъекта управления в результат совместной деятельности. Очень часто хорошие результаты приписываются исключительно управляющим компонентам, на самом же деле результат обеспечивается не только и не столько ими, сколько является итогом совместных усилий;

в-третьих, не менее сложной является проблема оптимизации показателей по их количеству и содержанию. Если таких показателей много, то велика вероятность бюрократизации контроля. Если же, наоборот, показателей недостаточно, то может появиться возможность «искажающего поведения», когда внимание концентрируется не на результатах, а на том, что выгоднее и удобнее в той или иной ситуации.

При разработке показателей эффективности рекомендуется помнить из-

вестное «правило четырех С»: четкость (clearness); полнота (completeness); комплексность (complexity) и непротиворечивость (consistency). Показатели должны быть конкретными, реальными и, главное, поддающимися количественной интерпретации. Нельзя управлять тем, что нельзя измерить – давно известная истина. Ориентируясь на такие показатели можно рассчитывать на качественно-успешное управление, в том числе с точки зрения:

1) оптимизации иерархии государственно-управляющей системы. Неоправданно сложная и многоуровневая система управления эффективной быть не может по определению. В России, например, уровней властной государственной иерархии не менее десяти. К ним следует добавить еще и многоступенчатую иерархию органов местного самоуправления. Чтобы добиться принятия нужного решения, надо не только пройти по всем этим ступеням, но и очень здорово побороться с бюрократической гвардией;

2) противодействия бюрократическому перерождению. Бюрократизированная система является одной из причин низкой исполнительской дисциплины, коррупции и злоупотреблений. Именно поэтому приходится искать новые пути и формы модернизации системы управления. При этом задача не сводится к ординарному преодолению заскорузлости, канцелярщины и безответственности. Речь идет об оптимизации организационных структур с их ориентацией на успех; формировании самостоятельную сферу ответственности органов управления; укреплении государственного аппарата профессионально подготовленными и нравственно достойными кадрами; внедрении гибких административных регламентов и упрощении управленческих процедур;

3) перехода к новой парадигме государственного управления по модели «большого правительства», главная задача которого – включение всего общества в процессы модернизации, создание разветвленной сети обратных связей государственной власти с гражданами, повы-

шение статуса гражданина в отношениях с государством;

4) укрепления государственной дисциплины, развития системы общественного контроля;

5) сокращения издержек на содержание государственно-управляющей иерархии – финансово-экономических, материально-технических, интеллектуально-кадровых. Рано или поздно нам предстоит все-таки разобраться в том, сколько должен стоить тот или иной государственный орган, та или иная государственная должность, то или иное управленческое решение и на какую отдачу от них может рассчитывать общество.

В заключение еще раз подчеркнем, что эффективность государственного управления определяется не по отдельным, пусть даже очень важным достижениям. Эффективность – показатель комплексный и определяется по соотношению целей и полученных результатов, по разнице между результатами, полученными с помощью имеющихся ресурсов, и максимально возможными эффектами, которые можно было бы получить при их разумной эксплуатации.

Рецензируемая монография, как и любой творческий труд, не лишена некоторых слабостей, содержит в себе определенные резервы для будущего совершенствования. С нашей точки зрения, углубленной доработки заслуживает заключение, в котором хорошо было бы представить в обобщенной форме не только условия и принципы эффективного государственного управления, но и дорожную карту обеспечения такой эффективности. Утяжеляют текст многочисленные статистически-математические и графические сюжеты, которые с немалым трудом воспринимаются не только рядовым читателем, но и даже специалистами с математическим образованием. И еще: книга только выиграет, если в процессе подготовки второго издания, которое, несомненно, со временем появится, авторы больше внимания уделят проблемам противодействия коррупции и бюрократизации государственного аппарата.

STATE ADMINISTRATION: INERTIA OF SURVIVAL OR STRATEGY OF MODERNIZATION

The paper presents a scientific review of the monograph "Quality and Effectiveness of State Policies and Management" written by a group of scientists guided by V. Yakunin, Doctor of Science (Economics), Full Professor, and published by the Center for Problem Analysis and State-Management Engineering in 2012. It is the first domestic study that not only proves the possibility of but also provides a unified integrated quantitative assessment tool for appraising the effectiveness of state policies and management. The quality of state management is

presented as the leading factor of modernization and the social-economic effectiveness of the country. An extensive historical material and a comparative analysis of various nation-states are provided.

Evgeny Okhotsky,
Doctor of Science (Sociology), Full Professor,
Head, Department of State Administration and
Law, MGIMO (University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

государство, государственная политика, виды политик, качество управления, эффективность управления, компаративный научный анализ, критерии успешности управления, модернизационное обновление, социальные эффекты управления.

Keywords:

state, state policy, types of policy, quality of management, effectiveness of management, comparative scientific analysis, criteria of management effectiveness, modernization-based renovation, social effects of management.

Литература:

- ¹ См.: Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. М., 2012. С. 5.
- ² См.: Атаманчук Г.В. Проблемы управления и управляемости в обществе. Избранное. М., 2011. С. 105-124; Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007. С. 100-116; Краснов Ю.К. Государственное право России. М., 2002. С. 652-684.
- ³ См.: Мальцев Г.В. Нравственные основы права. М., 2009. С. 15.
- ⁴ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 199.
- ⁵ См.: Независимая газета. 2012. 22 июня. С. 5.
- ⁶ См.: Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2006. С. 197.
- ⁷ Медведев Д.А. Выступление на Петербургском международном экономическом форуме 17 июля 2-11 года.
- ⁸ Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. М., 2008. С. 310.
- ⁹ См.: Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 декабря 2012 года.
- ¹⁰ См.: Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / Под ред. А.Ю. Мельвиля. М., 2007; Фархутдинов Р. Проблемы оценки и повышения конкурентоспособности России // Стандарты и качество. 2000. № 7.
- ¹¹ См.: Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013. С. 666-668.