

Джефф Малган

Искусство государственной стратегии

Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага



ИЗДАТЕЛЬСТВО
ИНСТИТУТА
ГАЙЛАРА

Geoff Mulgan

The Art of Public Strategy

Mobilizing power and
knowledge for
the common good

Джефф Малган

Искусство государственной стратегии

Мобилизация власти и знания
во имя всеобщего блага

*Перевод с английского
Юрия Каптуревского*

Издательство
Института Гайдара
Москва / 2011

УДК 321.01

ББК 66.0

M18

Научный редактор Яков Охонько

The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good, First Edition was originally published in English in 2008. This translation is published by arrangement with Oxford University Press / Первое издание «Искусства государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага» было опубликовано по-английски в 2008 году. Настоящий перевод публикуется по соглашению с Oxford University Press.

Малган, Дж.

M18 Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага [Текст] / пер. с англ. Ю. Каптуревского под научн. ред. Я. Охонько. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 472 с. – 1000 экз. – ISBN 978-5-93255-305-3.

Стратегии правительств и государственных чиновников могут вести к значительным изменениям в жизни граждан и даже к впечатляющим катастрофам. Эта книга посвящена тому, каким образом происходит формирование стратегий и как можно привлечь деньги, людей и технологии для достижения стратегических целей. Также в ней рассматриваются распространенные политические ошибки и способы, позволяющие их избежать. Опираясь на собственный опыт работы в британском правительстве, автор приводит наглядные свидетельства того, что правительствам, которые научились действовать стратегически, удалось сделать жизнь своих граждан более здоровой, богатой и счастливой. Граждане заслуживают правительства, которое уделяло бы больше внимания долгосрочным целям, а не изменчивым опросам общественного мнения.

Для специалистов в области государственного управления и занятых в общественном секторе, а также для широкого круга читателей.

ISBN 978-5-93255-305-3

© Издательство Института Гайдара, 2011

© Geoff Mulgan 2009

Содержание

Благодарности	7
---------------------	---

Глава 1. Введение, или От клубка проблем к спирали развития	9
--	---

Часть I

Глава 2. Что такое государственная стратегия?	37
Глава 3. Действия государства: динамика спроса и предложения	64
Глава 4. Основы адаптивной стратегии	130

Часть II

Глава 5. Локализация стратегии: структуры, процессы, культуры	199
Глава 6. Знание, или Как правительству знать достаточно для управления страной?	212
Глава 7. Воплощение, или От слов к делу	229
Глава 8. Позитивные риски: ответственный подход к инновациям в государственном секторе	252
Глава 9. Негативные риски: стратегии повышения устойчивости	293
Глава 10. Объединенное правительство	312
Глава 11. Меняя сознание и поведение	336
Глава 12. Завоевание (и утрата) общественного доверия	372
Глава 13. Метрики: измерение социальной и общественной стоимости	389

Глава 14. Устойчивое лидерство	412
--------------------------------------	-----

Часть III

Глава 15. Отделяя безотлагательное от важного: стратегия как общественное благо	431
--	-----

Примечания	439
------------------	-----

Об авторе	469
-----------------	-----

Благодарности

Большой вклад в окончательное оформление идей, представленных в этой книге, внесли многие мои коллеги и друзья. Я выражаю особую признательность Стивену Олдриджу, Джейми Рентолу и Катрионе Лэйнг, моим соратникам по Стратегическому комитету при премьер-министре Великобритании, а также коллегам, работавшим в правительстве и сотрудничавшим с ним, включая Джереми Хейвуда, Эндрю Тернбулла, Гуса О'Доннелла и Джона Берта. Мне посчастливилось работать вместе с политиками, демонстрировавшими ответственное отношение к государственным стратегиям, и прежде всего, с премьер-министрами Тони Блэром, Гордоном Брауном и Кевином Раддом. Огромную поддержку оказали мне коллеги из Австралии, в частности сотрудники Школы государственного управления Австралии и Новой Зеландии Алан Фелс и Джон Олфорд, руководители государственной гражданской службы Австралии Терри Морган и Питер Шерголд, вице-канцлер Мельбурнского университета Глин Дэвис и многие другие специалисты, с которыми мне довелось сотрудничать в процессе исследовательской работы в Аделаиде, включая премьера Южной Австралии Майка Ранна.

Мой подход к стратегическим проблемам формировался под влиянием самых разных людей, работавших в государственных органах различных стран: это и один из самых последовательных, творческих интеллектуалов, министр по делам стратегии Бразилии Роберто Мангабейра Унгер, и активные исследователи из партийных школ и университетов Китая, включая Ю Ке Пинга и Кви Джюаня. Я не могу не упомянуть Эдди Тео, Тан Чин Нама и других чиновников из правительства Сингапура,

Вима Донка и Михиэля Шварца из Нидерландов, Бо Эмана из Швеции, Пекки Химманена из Финляндии и Диого Васконселоса из Португалии. Я многому научился у таких представителей университетского мира, как Марк Мур из Гарварда, Розабет Мосс Кантер из Гарвардской школы бизнеса, Мануэль Кастеллс из Университета Южной Калифорнии и Джек ДиДжиоя, президент Джорджтаунского университета, а также у Питера Хеннеси из Лондонского университета Квин Мери, Джона Беннингтона из Варвика и Джерри Стокера из Манчестера. На первых этапах работы над книгой крайне полезными для меня оказались комментарии Шона Ласка из Национальной школы государственного управления Великобритании. Я с благодарностью воспользовался бесценными советами Дэвида Муссона и Мэтью Дербишира из издательства Оксфордского университета. И наконец, я хотел бы поблагодарить свою семью и моих коллег из Фонда Янга за проявленное ими терпение, благодаря которому у меня было достаточно времени, чтобы изложить свои мысли на бумаге.

Глава 1

Введение, или От клуба проблем к спирали развития

В центре внимания этой книги — образ мышления и действия правительств. Властители могут быть жестокими и глупыми, но лучшие из них создают условия для долгой, спокойной, сытой и свободной жизни граждан. Своим успехом такие страны обязаны стратегическому планированию — пониманию целей и средств их достижения.

Умение мыслить и действовать стратегически присуще далеко не всякому правителю. Многие из них — посредственности, выбирающие линию наименьшего сопротивления. Некоторые из государственных деятелей полагаются исключительно на интуицию (со всеми достоинствами и недостатками такого подхода)¹. Кто-то, подобно Индире Ганди и Рональду Рейгану, внимательно прислушивается к советам астрологов. И наконец, немало тех, кто следует некоей идеологии.

Кроме того, все правительства подвергаются определенному давлению, заставляющему их отдавать предпочтение решению тактических задач в ущерб стратегическим. Яростные споры политических конкурентов легко затмевают долгосрочные цели: хорошая стратегия способствует открытости и мобилизации умов, тогда как политики предпочитают завесу секретности и стремятся заставить оппонентов врасплох. Министры и чиновники с небольшим сроком пребывания в должности склонны избегать трудного выбора и необходимости учиться на ошибках. Они недооценивают будущее в самом буквальном смысле этого слова: государственные правите-

ли, в зависимости от обстоятельств, применяют к будущим выгодам различные по величине «учетные ставки». Очевидно, что более всего «уровень политических ставок» возрастает в предвыборные периоды.

И все же дальновидные политики и истинные слуги народа помогают обществу осознать возникающие время от времени острые проблемы и возможности их решения. Как писал один из величайших экономистов XX в. Джеймс Тобин, существовала «группа архитекторов послевоенного мира—Трумэн, Черчилль, Кейнс, Маршалл, Ачесон, Монне, Шуман и Макартур в Японии, чье предвидение сделало возможным будущее процветание»². Франция и Германия в 1950-х гг., Малайзия, Южная Корея и Испания в 1990-х гг. служат примерами воплощения социальных чаяний и оптимального сопряжения потенциала обществ и внешних условий, в которых им приходится действовать. Верная стратегия способна превратить несбыточные, как кажется, мечты в реальность, о чем свидетельствует опыт многих стран мира. Финляндия встретила 1990-е ежегодным 7%-м снижением ВВП, а завершила десятилетие в числе мировых технологических лидеров. Совсем недавно стоявшая на пороге «банкротства, экологической катастрофы и экономического коллапса» (согласно ОЭСР) Эстония стала одной из наиболее экономически конкурентоспособных стран — членов ЕС. На другом краю Европы Ирландия, достигшая трудного консенсуса относительно экономической политики, предложенной Национальным экономическим и социальным советом, при активном участии правительственных агентств развития (ведущим из которых является *Forfas* — консультационный совет по вопросам национальной политики для предпринимательства, торговли, науки, технологий и инноваций) обогнала большинство стран — членов ЕС и превзошла Великобританию по уровню ВВП на душу населения. Нельзя не упомянуть и стратегии, использовавшиеся разными странами для преодоления последствий диктатур или гражданских войн. Наиболее яркими примерами здесь являются кропотливая работа по созданию современной социальной демократии в Чили под руководством прези-

дента Лагоса и недавние попытки превращения Руанды под руководством президента Кагаме в центр международной торговли.

Выгоды хорошей стратегии очевидны и на примере многих городов мира. Захолустный некогда Сингапур известен сегодня как один из крупнейших мировых экономических центров. Необычайных успехов добились крайне амбициозные города-государства Дубай и Абу-Даби, а также алчущее (вместе со своими странами) успеха руководство Барселоны, Боготы или Шанхая. Вдалеке от радаров большой политики бесчисленные министры и чиновники тщательно диагностировали проблемы и вырабатывали решения — от ограничения выбросов углекислого газа до снижения смертности населения, — опираясь при этом не столько на интуицию или случай, сколько на твердый расчет и практический опыт.

Хотя история каждого конкретного успеха часто неповторима, добившиеся его правительства и государственные ведомства придерживались линии, которую еще Адам Смит оценивал как одну из важнейших добродетелей — осмотрительность, которая соединяет в себе высочайшее благоразумие (позволяющее «распознать самые отдаленные последствия наших поступков») и самообладание³. Они действовали быстро, но последовательно и неуклонно, в соответствии с известной рекомендацией Альда Мануция *festina lente* — «поспешай не торопясь»⁴.

На достижение каких целей должны быть направлены стратегии? Правительства преследуют самые разные цели, от демонстрации национальных достижений и роста ВВП до повышения благосостояния граждан, стремясь одновременно обеспечить рост в избранных направлениях и наложить ограничения на другие. В прошлом в число первоочередных задач государства входило расширение территории, рост урожая, добыча золота и укрепление армии. Сегодня демократические правительства более всего ценят прирост таких нематериальных вещей, как доверие, счастье, знания, способности, нормы или устойчивые институты. Впрочем, характер роста этих ресурсов существенно отличается от аграрного или военного развития. Доверие порождает дове-

рие как на рынке, так и в обществе. Знания способствуют получению новых знаний. Устойчивые институты обеспечивают экономический рост и общественное благосостояние, которые, в свою очередь, укрепляют устойчивость институтов. Большинство современных стратегий как раз и состоит в создании действующих спиралей развития посредством инвестиций и программ или путем разработки справедливых законов, правил и институтов.

К числу подлежащих искоренению зол относятся и материальные, такие как промышленные выбросы, и менее осязаемые, как социальное отчуждение или взаимная ненависть. Очень часто эти негативные явления спутываются в плотные клубки непримиримых противоречий, включающих интересы, привычки, образы мышления и стили поведения. Их распутывание приобретает различные формы: трудные переговоры (как в Северной Ирландии или в ситуации с положением маори в Новой Зеландии), меры прямого воздействия (подобные прямым законодательным 40%-м квотам на представительство женщин в советах директоров компаний, установленных в Норвегии и Испании⁵), сложная система мероприятий, осуществляемых сразу в нескольких направлениях (как во многих областях социальной политики, от подростковой беременности до ювенальной преступности), и поиск путей решения проблем или избавления от них. В некоторых случаях добро и зло переплетаются. Повышение ожидаемой продолжительности жизни во многих странах мира (в Великобритании среднегодовые темпы составляют 0,3 года) — несомненное благо. Но параллельное увеличение продолжительности нетрудоспособной жизни приводит к растущему числу случаев хронических заболеваний и старческого слабоумия, к чему национальные системы здравоохранения многих стран оказываются неготовыми.

Универсальной формулы создания стратегии государственных учреждений не существует. Для этого могут формироваться специальные стратегические команды, подразделения, оперативные группы и комиссии; стратегия может рождаться в сетевых дискуссиях и в процессе сотрудничества различных департаментов; она способна

произрастать в недрах политических партий или государственного аппарата⁶. Стратегия может быть открытой и всеобъемлющей как плод коллективного разума общества, равно как и закрытой, осуществляемой под жестким контролем.

Общим для всех успешных правительств является то, что они формировали пространства для размышления, обучения и критики, чтобы противостоять тирании повседневности. Очевидно, что любое ответственное правительство или государственное ведомство нуждается в структурах и механизмах для решения этих задач. В противном случае конкурирующие с правительством силы, включая партийных стратегов, экспертов по связям с общественностью и СМИ, скептиков и оппортунистов, попытаются принести будущее в жертву настоящему. Издержки стратегии не обязательно должны быть высокими, в то время как выгоды — могут, что позволяет правильно концентрировать усилия и своевременно обновлять правительства, склонные к застою.

Условиями эффективности стратегии являются широкое общественное участие и осознание личной заинтересованности. В то же время руководство движением к цели должно осуществляться с самого верха. Так как лидеры не смогут справиться с этим самостоятельно, им обязательно потребуется помощь со стороны стратегических команд по проведению тщательной аналитической и проектной работы, а также контроль исполнения планов. Лучшие из таких команд обладают навыками своевременного обнаружения угроз и перспективных возможностей, а также выявления ошибочного курса. Ориентированные на творческий подход к работе, они могут быть полезны как для устранения недостаточно продуманных идей, так и при ликвидации последствий политических шагов, результаты которых оказались хуже причин, их породивших. Но для того, чтобы реализовать свои возможности, такие группы не должны состоять из оторванных от повседневной жизни и текущих событий кабинетных специалистов, погруженных в мир сухих схем. Крайне важно, чтобы они были интегрированы в каждодневную деятельность правительств,

прекрасно владели не только аналитикой, но и реальными проблемами улиц, держа нос по ветру, обогащаясь за счет постоянного притока и оттока новых кадров (включая практиков) так, чтобы стратеги могли заранее оценить реальную действенность предлагаемых решений, а практики учились видеть общую картину⁷. Они должны служить своеобразным публичным интерфейсом для мыслящей части всех социальных слоев. И наконец, необходимо, чтобы долгосрочные планы предполагали всеобщее участие, поскольку стратегии одного министерства или совета, или стратегического отдела обречены на провал, так же как те, что разрабатываются в одной сфере (например, финансы или информационные технологии).

Как должна выглядеть стратегия? И вновь универсального ответа на этот вопрос не существует: способов реализации стратегического поведения столь же много, сколь и тактического. В то же время любая стратегия предполагает выбор приоритетов: тщательное определение того, что важнее всего, и концентрация усилий на достижимых целях. Огромное число правительств раз за разом распыляло свою энергию в стремлении угодить каждому или сражалось с ветряными мельницами, участвуя в сражениях безо всяких шансов на победу. Для концентрации усилий и получения желаемых результатов, правительствам необходимо уделять пристальное внимание:

- **ЦЕЛЯМ** — *почему* те или иные действия являются первоочередными, для чего следует определить наиболее значимые из них, обусловленные разрывами между общественными потребностями, устремлениями и страхами и актуальными реалиями.
- **ВНЕШНИМ УСЛОВИЯМ** — *где* предполагается достичь обозначенных целей, каковы условия (настоящие и будущие), в которых это должно произойти, и необходимые ресурсы.

От соотношения двух обозначенных факторов зависит выбор правительством и его органами:

- **НАПРАВЛЕНИЙ** — *чего* они стремятся достичь, *каковы* желаемые и достижимые цели и результаты (то, что на языке военных называется «целями командования», с которых начинается любой приказ), а также относительные приоритеты и их очередность. Это, в свою очередь, предопределяет:
- **ДЕЙСТВИЯ** — *как* правительства и ведомства планируют достичь поставленных целей: посредством детально прописанных стратегий, линий поведения, законов и программ, а также воодушевляющего лидерства, побуждающего других к участию в общем деле. Результатом всего этого должно стать создание общественной стоимости⁸, но так как все усилия влекут за собой непредвиденные последствия, стратегия существенно зависит от:
- **ОБУЧЕНИЯ** — систем формирования представлений не только о том, *какие* усилия оказались действенными или провалились, но также позволяющих осознать необходимость пересмотра целей, результатов анализа и избранных направлений⁹.

Предложенная модель существенно отличается от традиционной концепции линейного прогресса — от принятия политических обязательств через разработку стратегии к ее реализации (рис. 1.1.). Она предполагает итеративный, экспериментальный и адаптивный взгляд на реальную деятельность правительств, когда положительная обратная связь ускоряет процессы изменений. Краеугольным камнем деятельности правительства становятся знания — например, о том, почему одни системы среднего образования функционируют лучше, чем другие. Почему некоторые экономики растут быстрее, чем другие. Или почему уровень доверия между некоторыми сообществами выше, чем между другими.

Знания непрерывно эволюционируют. В эпохи стремительных перемен правительства должны быстро осмысливать информацию об окружающем мире, полагаясь на сетевые взаимодействия в той же мере, что и на традиционные иерархии, и используя в качестве ресурса как разрозненные знания, так и предположения центра



РИСУНОК 1.1.
Разработка эффективной стратегии

(как написал однажды Авраам Линкольн, «догмы спокойного прошлого утрачивают силу в бурном настоящем»). Правительства должны учиться тому, как следует учиться, и смело идти на эксперименты, даже если порой те чреваты провалом. Большинство бюрократий руководствуются инстинктом, согласно которому в ответ на то или иное фиаско издается еще больше правил и ужесточается контроль за их соблюдением. Но долгосрочных улучшений можно добиться только с помощью инноваций, поиска или адаптации новых знаний. Как писал великий политолог Аарон Вилдавски, «ошибка должна стать движущей силой изменений. В ее отсутствие у нас остается один наилучший путь к достижению целей, которые сами по себе останутся как постоянными, так и изменчивыми. В конце концов, первородный грех человека, вкушившего плоды древа познания, открыл нам возможность различать добро и зло. Какими бы грандиозными ни были наши желания, какими бы величественными ни были наши замыслы, мы остаемся простыми смертными, способными лишь подражать богу»¹⁰. Хороших стратегов

отличает не отсутствие ошибок, а способность черпать пользу из своих промахов. И чем неожиданнее реакция окружающего мира на их действия, тем глубже извлекаемые ими уроки¹¹.

Крут также служит метафорой политического контекста, в котором действует государство. Демократия — это крут, в который включены власть и суверенитет, изначально принадлежащие всем людям, но временно закрепленные за правительством, а затем возвращающиеся к своему источнику в форме, надо надеяться, мудрых решений и условий, облегчающих движение к лучшей жизни. Эти процессы могут протекать неравномерно, обретая иррациональные черты. Государственные стратеги должны учиться использовать непредсказуемые всплески страхов и надежд, прокладывая путь через «минные поля» всеобщих тревог и справляться с большей частью непредвиденных событий. Безусловно, способность действовать столь разумно — одна из положительных черт нормально функционирующей демократии. Но чтобы правительство эффективно действовало и обучалось, эти круги должны быть возможно более широкими и всеохватными, использующими способности представителей различных частей общества, невзирая на традиции секретности, келейности в принятии решений и косность элит. Бывший президент США Гарри Трумэн однажды заметил: «Удивительно, сколь многого можно достичь, если не обращать внимания на то, кто будет увенчан лавровым венком», — прекрасный совет тем, кто стремится пропагандировать идеи. Впрочем, я мог бы дополнить эти слова: «Удивительно, сколь многого можно достичь, если не обращать внимания на то, чьи идеи вы используете».

Автократии исходят из того, что участие общественности является препятствием на пути к разработке успешной стратегии. Анализ опыта различных государств свидетельствует об обратном. Норвегия — единственная из нефтедобывающих стран, которая успешно использовала сверхвысокие доходы для обеспечения будущих нужд, не допустив коррупции или обогащения избранной элиты. Одна из причин успеха заключалась в том, что направления расходования дополнительных средств

от продажи нефти были определены после широкой и длительной дискуссии. Демократии, как правило, демонстрируют более высокие результаты с точки зрения приобретения и использования релевантных знаний, будучи менее склонными к коррупции и самообману. Кроме того, им в гораздо большей степени по сравнению с прошлым столетием удалось преуспеть в привлечении новых технологий для поддержания оживленного общественного диалога. Технологии поддержания сетевых взаимодействий и сотрудничества быстро приобретают всеобщий характер. Одновременно упрощаются способы их использования, что облегчает доступ самых широких кругов общества к участию в разработке и реализации стратегий. Облегчается доступ к получению, сопоставлению и использованию официальных данных, что открывает широкие возможности тысячам умов обмениваться открытиями и идеями по разрешению тех или иных проблем. Определенно, основная идея этой книги состоит в том, что большинство наилучших стратегий основаны на простых решениях, задающих лишь общую рамку, которую умные, восприимчивые и ответственные люди могут использовать для достижения своих целей, поддерживая оперативную обратную связь посредством удобных коммуникаций. Вероятность провала чрезмерно сложных стратегий, авторы которых стремились учесть все возможные варианты развития событий, значительно выше.

В некоторых отношениях круговой взгляд на работу правительства не является принципиально новым. Для демократических стран недостаточно, чтобы руководители просто обладали новыми идеями или волей к действию. Власть отнюдь не является врожденной; ее получают и отдают. К тому же государственные лидеры во многом зависят от общественного мнения и того давления, которое общество на них оказывает. В многолетней биографии Линдона Джонсона ее автор, Роберт Каро, рассказывает о состоявшемся в 1960-х гг. визите к президенту США делегации феминисток. Во время встречи Джонсон внимательно выслушал всех участниц, интересовался деталями предложений, а затем подвел

итог: «Хорошо. Вы убедили меня в том, что я должен сделать это. А теперь избавьте от своего присутствия и попробуйте заставить меня на это пойти». Негодованию женщин не было предела, ведь они были уверены, что достаточно будет просто убедить самого могущественного человека на земле. Президента же интересовало, почему он должен становиться объектом критики, которую обрушат на него противники непопулярных мер. Женщинам следовало поднять такой шум, чтобы дать возможность Джонсону с видимой неохотой уступить им. Для демократического правительства общественное мнение имеет громадное значение. Это своего рода основание, на котором покоится его власть. Руководители должны учиться и направлять общественное мнение, и бросать ему вызов, и следовать за ним. Лидерам необходима чувствительность по отношению к зарождающимся в гражданском обществе «волнам» новых движений. Современные государственные стратегии обязаны учитывать динамику общественного мнения, предусматривать методы противодействия противникам и мобилизации союзников¹², особенно в тех случаях, когда правительство стремится влиять на поведение общества.

Причинность:

почему происходит так, а не иначе?

Стратегия предназначена для преобразования желаний в результаты посредством мобилизации власти и знания. Многие государственные стратегии были на удивление успешными. Но ни одна из них не приводила к столь однозначно положительному результату, как полная ликвидация оспы в 1960–1970-х гг., ставшая первой и единственной в своем роде. Рассмотрим этот пример в качестве вступления ко многим другим темам, которые я затрону в этой книге¹³. Оспа — смертельно опасное инфекционное заболевание, к тому же неизлечимое. Если в XX в. жертвами войн стали 100 млн человек, то оспа унесла 300 млн жизней. В конце 1960-х гг., когда Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) взяла на себя обязательства по искоренению этой болезни, в мире ежегод-

но регистрировалось около 15 млн случаев заболевания. Ответственность за решение этой задачи была возложена на Дональда Хендерсона, показавшего себя весьма необычным и изобретательным чиновником¹⁴. Первоначально многие «поднятые на борьбу» с оспой государственные учреждения пребывали в уверенности, что их основная задача состоит в проведении массовой вакцинации населения. Положительное отношение государства к кампаниям по прививке связано с их наглядностью, измеримостью и возможностью проследить прямую связь между затратами и результатом. Все это открывало возможность планировать крупномасштабные программы, использующие преимущества гранулированной вакцины, разработанной лондонским Институтом Листера, и безыгольного инъектора, позволявшего в течение часа вакцинировать 1000 человек (изобретение сотрудников Национального центра по борьбе с инфекционными заболеваниями США).

Однако сами по себе эти программы не работают. Они лишены гибкости, которая позволяла бы справляться с новыми вспышками болезни, что требует организации наблюдения и локализации распространения очагов. Для решения этой задачи необходимы специальные команды медиков, которые выявляли бы случаи оспы и выводили бы собственные новые методы борьбы с болезнью, адаптированные к местным обычаям, например, отслеживание слухов о случаях болезни и использование особых идентификационных карточек больных.

Наиболее успешные программы основывались не только на медицинских знаниях о заболевании, но и на новых методах сбора, распространения и использования оперативной информации. Основная идея заключалась в создании «кольца иммунизации» — быстрых мерах, направленных на предотвращение заражения людей, проживающих в районе вспышки оспы. ВОЗ настояла на введении строгих правил сбора данных и последующих мероприятий. Например, согласно одному из них, локализация очага должна была начинаться не позднее, чем через 48 часов после получения сигнала о вспышке болезни. Каждый сборщик данных знал, что его инфор-

мация будет немедленно задействована. В Индии фиксировался каждый случай сыпи или лихорадки. К заболевшему относились как к больному оспой до тех пор, пока не было доказано обратное. В некоторых случаях после выявления новых случаев болезни осуществлялся «поквартирный» обход, подкреплявшийся оперативными действиями, такими, например, как вакцинация всех людей, проживавших в радиусе полутора километров от места обнаружения больного. Все полевые участники проходили теоретическое и практическое обучение действиям при посещении деревень. Тренингами руководили не столько клиницисты высокого ранга, сколько младший медицинский персонал. Строгие правила были установлены и в отношении распределения ресурсов. Например, деревням, в которых были обнаружены заболевшие оспой, предоставлялся стандартный набор из топлива, вакцины, медицинского персонала и джипа. Одновременно производилась непрерывная оценка деятельности различных команд. О наиболее важных достижениях незамедлительно информировались участники крупных независимых национальных программ. Последний случай заболевания оспой был отмечен в 1977 г. в Сомали, что дало повод генеральному директору ВОЗ доктору Малеру охарактеризовать успех программы как «триумф не медицины, но менеджмента».

Задача искоренения оспы оказалась сравнительно простой. Избавить человечество от других болезней, таких как полиомиелит (который длительное время развивается в скрытой форме), существенно труднее. Но опыт, полученный в процессе реализации программы по оспе, может быть использован в процессе разработки и других эффективных государственных стратегий. Рассматриваемая нами стратегия начиналась как классическая, внедряемая сверху программа. Со временем, по мере того как у действующих на местах команд возникали новые идеи, она эволюционировала в нечто гораздо более сложное. Многие тысячи людей из разных стран мира, работавших над искоренением оспы, образовали обучающееся сообщество. В программе использовалась присущая государству способность осуществлять масштабные

действия, применяя стандартные инструменты. Но этим ее участники не ограничились. Фундаментом разработки программы стали знания, непосредственно связанные с медициной, с последующим привлечением других формальных (административных, социологических и антропологических) и неформальных типов знания. Они объединяли, с одной стороны, очень жесткие стандартизированные протоколы и задачи, а с другой — характеризовались значительной гибкостью, пренебрежением правилами и иерархией. И наконец, это была программа с очень четкой целью, которая вдохновляла участников и побуждала их к совместным действиям по ее достижению.

В рассмотренном нами примере ВОЗ удалось представить точную картину причин и следствий, которая является необходимым условием успеха любой стратегии. Для того чтобы их идентифицировать, чтобы правильно предвидеть, как повлияют на поведение людей новый закон, услуга или программа, государственные институты обязаны использовать знания из самых разных областей (политических и социальных наук, статистики, общественного мнения и т.д.). В некоторых отношениях государственная политика сродни медицине с ее диагнозами, оценками и решениями, основывающимися на общепризнанных знаниях, но выносимыми и принимаемыми в условиях неопределенности, что обуславливает необходимость тщательного изучения результатов.

Да, в сравнении с другими областями, причинно-следственные связи в сфере государственной политики являются далеко не очевидными. Но в некоторых сферах действия государственных учреждений основываются на достаточно надежных знаниях относительно причин и следствий. Основой такой надежности могут выступать общественные науки (например, понимание того, что повышение процентной ставки ведет к изменениям в инвестициях или сбережениях, или о том, что снижение общего уровня потребления спиртных напитков означает снижение остроты проблемы алкоголизма) или административный опыт (например, ограничение скорости автомобилей побуждает водителей передвигаться мед-

ление). В то же время в большинстве сфер деятельности правительство опирается на менее прочные основания. Ему приходится иметь дело с вопросами, глубинные и поверхностные причины которых тесно переплетены, где существуют конкурирующие за общественное внимание проблемы, вследствие чего предпринимаемые правительством меры напоминают скорее музыкальную импровизацию, чем исполнение целостного произведения.

Рассмотрим в качестве примера произошедшее в 1990-х гг. в Нью-Йорке снижение уровня преступности. Причиной тому могло послужить использование новой разумной тактики полиции (мнение, озвученное комиссаром Уильямом Браттоном), действие демографического фактора (снижение численности криминогенных молодежных групп) или изменение в начале 1970-х гг. законодательства об абортах (предопределившее снижение числа бедных молодых людей, вступивших на преступный путь пятнадцатью годами позднее). Свою роль могли сыграть более тонкие факторы, к примеру, отказ молодых людей следовать примеру своих старших братьев и сестер (к такому заключению привели данные крупномасштабного этнографического исследования). Очевидно, что правильный ответ имеет огромное значение для любого стратега, который работает над программой дальнейшего снижения показателей преступности.

Хорошо известно, что многие на первый взгляд простые проблемы являются не столько причинами, сколько симптомами. В большинстве западных городов проблема бездомных связана отнюдь не с недостатком жилья. Более значимую роль в том, что люди оказываются на улице, играют другие факторы — от психических расстройств и семейных неурядиц до наркомании. Пробки могут быть результатом как неразвитости дорожной сети, так и проблем в функционировании системы общественного транспорта. В большинстве случаев лучше иметь дело с очевидными причинами, чем скрытыми симптомами. Но нет правил без исключений. Показательный пример — психические расстройства. Семьдесят лет назад не было такого психического заболевания, лечение которого было бы заведомо эффективнее отказа от него.

Сегодня существует возможность не только улучшить состояние больного, но и полностью его излечить. Однако в силу того, что психологии пока не удалось выявить глубинные факторы душевных болезней, лечение, ориентированное на симптомы, зачастую оказывается более действенным, чем попытки устранить истинные причины расстройств психики.

Знания и власть

В центре стратегического подхода, сторонником которого я являюсь, находятся знания и власть. Я убежден, что правительству необходимо более глубокое понимание природы тех областей, на которые оно оказывает влияние: насколько стабильны, сложны или неупорядочены эти сферы, что известно о причинах и следствиях, какой властью должно обладать планирующее те или иные собственные или совместные действия государство. Если правительство обладает и знаниями и властью, оно получает возможность предпринимать точно направленные действия, в отличие от случаев, когда отсутствует одна или обе составляющие. В ситуации свободного доступа к знаниям правительства должны делать акцент на подчинении, когда же сама власть обладает широким влиянием, ей следует скорее сосредоточиться на сотрудничестве, нежели директивности. Политики располагают инструментами (о них мы поговорим несколько позднее), позволяющими определять степень распространения власти и знаний, необходимых для того, чтобы реагировать на угрозы и использовать возможности. Бывает и так, что альтернативы решительным действиям не существует. Но если политикам приходится действовать в отсутствие твердых знаний, им необходимо как можно более чутко прислушиваться и приспосабливаться к внешней среде. Значительная доля ошибок государства вызвана переоценкой им своей власти и знаний. Стратегия искоренения оспы — прекрасная иллюстрация того, как мобилизация знаний из самых разных областей позволила компенсировать ограничения, с которыми сталкивалась ВОЗ, и того, как эта организация смогла

мобилизовать в своих интересах власть разных типов. Трудности, с которыми столкнулись стратегии по борьбе с гельминтозом и полиомиелитом, выявили ограничения власти и знаний государственных ведомств, ответственных за осуществление этих долгосрочных планов.

Взаимосвязь между знанием и действием составляет теоретическое ядро этой книги. Государство представлено в ней как рефлексивная власть и рефлексивное знание. Основной задачей власти является собственное воспроизводство посредством легитимации и завоевания доверия. Знания включают в себя понимание собственных пределов и необходимости приложения усилий, направленных на поиск возможностей создания знаний для других. История и политология полны примерами использования власти для ее расширения посредством убеждения или кооптации по принципу «разделяй и властвуй» или приема дзюдо, когда энергия противника обращается против него самого. Вопросы использования знания в тех же целях освещены в научной литературе гораздо хуже, а большинство стратегических инструментов являются сравнительно новыми. В частности, это могут быть аналитические инструменты системного мышления или логического моделирования, позволяющие обнажить взаимосвязь между теми или иными событиями, механизмы функционирования систем и последствия разного рода воздействий. Подобно тому как подростки узнают о сущности петли обратной связи на примере климата или круговорота воды в природе, эти методы мышления постепенно расширяют свое влияние. Пока же сотрудники государственных ведомств используют их сравнительно редко.

Исследователи постоянно предлагают новые методы применения внешне никак не связанных знаний, таких как свидетельства потребителей, сотрудников госучреждений и непосредственных очевидцев, данные опросов общественного мнения и позднейшие научные изыскания в области генетики. Наряду с давно известными приемами гидов и проводников, экспертных комиссий и специальных групп, они направлены на использование коллективного разума общества посредством открытых

процессов, позволяющих вести дискуссии и выступать с комментариями буквально на любую тему — от предварительных исследований до политических рекомендаций и законов. К этому же относятся и такие методы, как стратегический аудит и сходные с ним инструменты ситуативных оценок на предмет работоспособности тех или иных нововведений. Фьючерсы, прогнозы и сравнительные исследования эффективности (программа всесторонней оценки штата Орегон) помогают заглянуть в будущее и правильно выстроить долгосрочные цели. Сегодня советники и консультанты привлекаются к осуществлению различных программ по результатам конкурсов и тендеров (пионером здесь выступил американский Совет по изучению общественных наук). Примером широкомасштабного сотрудничества экспертов является создание Межправительственной группы экспертов по изменению климата. Возникающие в рамках подобных программ связи позволяют проводить параллельные эксперименты и делиться знаниями и опытом с другими заинтересованными группами и лицами (примером чего является Инициатива Клинтона по борьбе с изменением климата). И, конечно, такого рода «катализаторы инноваций» открывают возможность объединения усилий государственных учреждений, предпринимателей и потребителей с целью проверки новых идей¹⁵.

Эти новые модели постоянно эволюционируют, используя возможности эры информационного изобилия и значительно более широкого диапазона разнообразных и легкодоступных источников данных, чем те, которыми располагали правительства в прошлом. Они воплощают ту идею, что никто не может быть столь же умным, как все, а широкие круги стремятся к расширению в большей степени, нежели узкие¹⁶.

Теория и опыт

При написании этой книги был использован не только широкий круг литературы по государственному управлению и стратегиям, но и практический опыт реализации разного рода публичных мероприятий. После получения

высшего образования, я какое-то время занимался продажей на дому разного рода энциклопедий. Но вскоре, благодаря удачному стечению обстоятельств и необходимости выплаты процентов по кредиту, мне удалось устроиться на работу в отдел культуры муниципалитета Лондона и принять участие в разработке, возможно, первой в мире креативной отраслевой стратегии¹⁷. Через некоторое время я уже занимался проблемами обновления городских районов и создания рабочих мест. То был период массовой безработицы и широко распространившегося (но, как выяснилось, неуместного) фатализма по поводу неустранимости этой проблемы. В конце 1980-х гг., когда Европа самонадеянно (и, как оказалось, ошибочно) пыталась заложить основы нового супергосударства, мне довелось служить в Европейской комиссии в Брюсселе, где я занимался вопросами высоких технологий и регулирования. В 1990-е гг. я уже работал политическим советником сначала в парламенте (у Гордона Брауна, будущего премьер-министра Великобритании), а затем в маленькой неправительственной организации, взаимодействовавшей по преимуществу с рядовыми партийными функционерами, и в офисе Тони Блэра (предшественника Брауна на посту премьера). Некоторое время я возглавлял политическую команду Блэра. Параллельно, в 2000-х гг., я был занят на государственной службе, участвуя в создании стратегического комитета правительства (структуры, входившей в секретариат кабинета министров) и стратегических команд в различных министерствах.

Там, где я работал, мне очень часто везло на руководителей, которые стремились не только к достижению неких целей, но и к получению правильных ответов. К тому же должности, которые я занимал, позволяли то и дело переключаться между высокой макрополитикой и микрореальностями центров занятости и общественных организаций. В секретариате кабинета министров мне удалось создать многочисленную команду по разработке стратегии. В период максимальной нагрузки непосредственно в нашем комитете работали 140 человек, не считая членов стратегических команд различных министерств. Мы намеренно избегали фанфар,

стараясь не попадаться на глаза представителям СМИ; тем не менее нам удалось оказать существенное воздействие на развитие энергетики, борьбу с изменением климата, решение проблемы бедности и постконфликтного восстановления.

Для того чтобы организовать совместный труд, мы изобретали собственные методы, поскольку письменные материалы по проблемам стратегических разработок в государственном секторе практически отсутствовали, а руководства по созданию стратегии в бизнесе были почти бесполезны. По крайней мере в отношении стратегического использования денежных средств, технологий, людей или законов. В результате мы разработали собственные инструменты и разместили информацию о них в Интернете¹⁸. В некоторых частях этой книги описывается опыт наших команд. Другие ее разделы основываются на обобщении практики моего сотрудничества с правительствами самых разных стран: от Австралии и Новой Зеландии до Китая, Японии, Канады, Дании и Швеции, включая работу советником двух действующих на момент издания книги премьер-министров¹⁹.

Каждая правительственная стратегия является чрезвычайно важной и вместе с тем крайне рискованной. Стратегам приходится постоянно конкурировать за время и внимание с текущими кризисами, публичными выступлениями политиков или фракционными баталиями. Правительства, для которых они разработаны, представляют собой комбинацию жесткой иерархии и с трудом скрываемого хаоса, внешней продвинутой и скрытой стагнации. При этом они далеко не всегда рациональны (однажды Кейнс, характеризуя рыночные отношения, написал, что «нет ничего более разрушительного, чем рациональная инвестиционная политика в иррациональном мире»). Настоящие стратеги должны быть готовы реагировать не только на факты и тенденции, но и на очевидно иррациональные мотивы. К тому же здесь есть еще одна проблема: никто из наиболее близких к центру принятия правительственных решений, не способен точно оценить свой вклад. Я не раз был свидетелем того, как в процессе осуществления уже объявленных

стратегий, их узловые моменты полностью игнорировались. Но даже если все идет по плану, оценить какое именно действие привело к тому или иному результату весьма затруднительно. И здесь существует единственное лекарство — прислушиваться к тому, что вам говорят. Работая в правительстве, я выделял по крайней мере один день в неделю на неформальные и возможно более честные беседы с людьми в школах и тюрьмах, больницах, службах по надзору за несовершеннолетними правонарушителями и районных общественных центрах. Нередко мне приходилось наносить эти визиты инкогнито, чтобы избежать встреч с руководителями организаций. Я научился никогда полностью не доверять отчетам министерств и других государственных ведомств до тех пор, пока своими глазами не убеждался в их точности (во многих случаях то, во что свято верило начальство в высоких кабинетах, на деле оказывалось фикцией).

Каждое правительство преисполнено сознания своей уникальности. Всемогущие индийские окружные комиссариаты — это совсем другой мир в сравнении с заваленными бумагой кабинетами министерств в Токио или высокотехнологичным и самоуверенным Сингапуром. У них нет ничего общего с холодной эффективностью Скандинавии, буйной энергией (и пусканием пыли в глаза) городов и штатов Америки или чахлыми больницами Китая. В таких странах, как Сингапур, в которых доминирует единственная политическая партия, подход к стратегии может быть совсем иным, чем в США. В Америке стратегии носят существенно более конкурентный, зачастую ориентированный на краткосрочную электоральную выгоду, характер. И тем не менее у уникальных, казалось бы, стратегий есть очень много общего. Например, во многих странах существуют одни и те же предубеждения относительно различных правительственных звеньев. Те, что на самом верху пирамиды, кажутся недостижимыми, а предпринимаемые ими попытки изменить реальную жизнь бесплодны; те же, что находятся внизу, ничего толком не могут и склонны к коррупции. На каждом уровне власти вы можете встретить исполненных благих намерений чиновников, пытающихся понять, чего собствен-

но хотят эти «ветренные политики», и принципиальных политических деятелей, которых приводят в бешенство эти некомпетентные и самодовольные госслужащие. В работе каждого правительства наступают драматические периоды кризиса, застоя и повседневной рутины законодательной деятельности, бюджетов и управления программами. И здесь не имеет значения, идет ли речь о таких огромных странах, как США или Россия, правительства которых зависимы от лейтмотива исторического прошлого, сознания своего великого предназначения, или о гораздо более скромных, но расторопных культурах правительств таких небольших стран, как Ирландия и Финляндия. В государственном секторе любой страны найдется множество служащих, не рассчитывающих на славу или деньги, поскольку их единственное стремление — общественный прогресс. Интересно, что за время правления в Великобритании Тони Блэра существенно повысилась ответственность госслужащих по отношению к своему делу. Например, в 2007 г. 65 % сотрудников, занятых в госсекторе, заявили, что полезность для общества — один из самых значимых моментов в их работе (в частном секторе доля таких работников составила лишь 14 %) ²⁰.

Серые будни государственного администрирования служат прекрасным аргументом для скептиков, уверенных в том, что перспективное мышление и следование системе ценностей — непозволительная роскошь в условиях постоянных политических баталий, изменчивого общественного мнения и пагубного влияния корысти. Но мой практический опыт подсказывает, что никогда не следует недооценивать потенциал государственной службы. Риски провала, отсутствия значимых результатов и непредвиденных последствий — непереносимые спутники деятельности любого правительства. Многие из них оказались погребены под лавинами все новых и новых задач, не имевших решения. Но хорошее правительство — это сердце нашей коллективной свободы, нашей способности реализовывать свой суверенитет теми способами, которые одновременно расширяют нашу индивидуальную свободу и право быть другим. Сле-

довательно, вопрос о положительной роли государства следует вынести за рамки дискуссий, несмотря на существовавшую несколько десятилетий моду недооценивать его вклад в благосостояние людей. Любой глубокий и ответственный аналитик с неизбежностью придет к выводу о решающем вкладе государства в благоденствие человека. Никто не осмелится отрицать существование огромной пропасти между возможностью счастливой жизни граждан таких хорошо управляемых государств, как Швейцария или Норвегия, и шансами на нее у жителей Северной Кореи или стран Западной Африки²¹. За долгие годы сложилось представление о том, что государство дает ограниченные блага, но приносит неисчислимы беды. Однако оно не только противоречит фактам, но и будучи укорененным создает угрозу ущемления интересов всех граждан, не давая ничего, кроме слабости и уязвимости.

Качество имеет большее значение, чем размер. Конечно, множество примеров подтверждают, что размеры государственного присутствия в экономике не оказывают заметного воздействия на показатели роста, в противоположность широко распространенному в 1970–1980-х гг. мнению. А вот слишком высокие налоги способны рано или поздно задушить предприятия (хотя нелишне будет здесь напомнить, что самые богатые граждане США переживали периоды небывалого роста налоговой нагрузки — если в 1920-е гг. ставка составляла 24 %, то в 1950-е гг. она превысила 90 %, — но для предприятий страны это время, в силу различных причин, явилось «золотым веком»: сегодняшняя ставка корпоративного налога не превышает 35 %). Гораздо большее значение, чем размеры государственного присутствия в экономике, имеет вопрос о направлении бюджетных расходов, о том, насколько эффективно и эффективно они используются, а также проблема коррупции²². В то же время согласно данным последних исследований, выгоды от социальных расходов значительно превышают соответствующие затраты²³, а большинство государств, которые находятся в верхних строках рейтингов глобальной конкурентоспособности, являются одними из самых крупных «транжир»: источ-

ник их превосходства — огромный человеческий и организационный капитал. В одном из недавних исследований Всемирный банк попытался ответить на вопрос, почему при переезде человека из бедной страны в богатую, его заработок возрастает в 5–10 раз. Оказалось, что ответ кроется в ценности навыков, окружении человека и в качестве институтов, включая все виды управления, а также в верховенстве закона. Согласно расчетам исследователей благосостояние развитых стран на 80 %, а бедных стран на 60 % определяется этими нематериальными ценностями: «человеческий капитал и ценность институтов... составляют наибольшую часть национального богатства практически всех стран мира». Проведенный в рамках исследования регрессионный анализ позволяет сделать вывод о том, что на долю институтов приходится 57 % нематериального капитала, а на долю образования — 37 % (соответствующий рейтинг возглавляет Швейцария)²⁴.

Как читать эту книгу

Многие правительства не хотели бы ничего менять. Они спустя рукава управляют повседневной жизнью общества, с подозрением реагируют на любые предложения об изменениях или реформах, в худших случаях тяготея к хищническому поведению и угнетению. Даже лучшие из государственных служб рассматривают себя скорее в качестве «амортизатора», источника стабильности, жизненно необходимой в нашем изменчивом и нестабильном мире. К тому же правительства существуют в условиях непрерывного медийного освещения и замеров общественного мнения. Эта книга является попыткой помочь тем, кому достаёт отваги противостоять угрозе быть сбитым с курса в выявлении по-настоящему важных проблем и обеспечении общества тем, в чем оно действительно нуждается.

Эта книга может быть проглочена за один присест, стать предметом вдумчивого чтения или использована в качестве практического руководства. В части I излагаются основы государственной стратегии. В главе 2

дано ее определение и рассматривается характер долгосрочных планов, а также их отличие от деловых и военных стратегий; основания стратегических провалов и наиболее распространенные причины допускаемых государством ошибок. В главе 3 анализируется предложение и спрос на действия государства, исторический контекст формирования современного правительства и результаты осуществлявшихся в последнее время реформ. В главе 4 рассматривается модель государственной стратегии и шаги, которые необходимо предпринять каждому правительству, желающему разработать эффективный долгосрочный план и успешно его осуществить. В части II мы глубже изучим основные проблемы, с которыми сталкивается современное государство. Глава 5 обращается к тому, какой из государственных структур должна быть поручена разработка стратегии и как привести эту деятельность в соответствие с другими функциями государственного управления, такими как политический менеджмент и коммуникация. В главе 6 исследуется природа знаний, на которых основывается стратегия, а в главе 7 — способы преобразования планов в действия, а также достоинства и недостатки тех или иных целей. Глава 8 посвящена трудностям инновационной деятельности и принятию положительных рисков, а в главе 9 рассматриваются идущие рука об руку с ними проблемы отрицательных рисков и поддержания жизнеспособности стратегии. В главе 10 находятся проблемы преодоления организационных границ («интегрированное правительство»). В главе 11 мы пытаемся выяснить, почему все более важной стратегической целью становится изменение поведения и культуры, а в главе 12 приводим доводы в пользу важности доверия, как очевидной цели стратегии. Глава 13 посвящена измерениям и оценке достигнутых успехов, а глава 14 — вопросам лидерства и его соотношения со стратегией. И наконец, в главе 15 части III все нити сходятся и подводится некий итог.

Надеюсь, что прочитав эту книгу, вы осознаете всю мудрость трех китайских пословиц, в которых упоминаются рыбы. Первая из них гласит, что «рыбы последними понимают, что такое вода». Имеется в виду, что постижение

окружающего нас мира требует огромных усилий. Согласно второй, «волны выбрасывают на берег только мертвую рыбу» (всегда будьте самими собой, чтобы не оказаться рабом чуждых вам идей). И третья, авторство которой приписывают Лао-цзы: «Управление огромной страной подобно приготовлению маленьких рыбешек: главное — не передержать их на огне».

Часть I

Глава 2

Что такое государственная стратегия?

Начнем с определений. Государственная стратегия — это систематическое использование государственными ведомствами находящихся в их распоряжении ресурсов и властных полномочий с целью достижения общественно значимых целей. В данном контексте слово «государственная» в равной мере относится к людям как к обществу и к формальным властным полномочиям государства. Само понятие «стратегия» происходит от древнегреческого слова *strategos*, объединившего в себе *stratos* (идея чего-либо повсеместно распространенного — в армии или среди множества людей) и *agos* (идея лидерства). Таким образом, мы попытаемся ответить на вопрос: способны ли образующие современное государство учреждения (число которых непрерывно возрастает), законы, службы, посольства, армии и лаборатории двигаться в едином направлении и служить интересам всего общества.

Далеко не всегда стратегия является возможной или адекватной. Конечно, если внешняя среда остается относительно стабильной и предсказуемой, то решение задачи по разработке стратегии существенно облегчается. С другой стороны, правительства, остающиеся у власти благодаря незначительному большинству правящей партии в парламенте или краткосрочным коалициям, министры, другие официальные лица, срок пребывания которых в должностях ограничен, и организационные культуры, ориентированные на то, «что скажут в новостях завтра», не слишком заинтересованы в стратегии. Они, скорее, повторяют про себя вопрос Граучо Маркса «А что

мои потомки сделали для меня?»¹, или комментарий некоего, переписывавшегося с Макиавелли политика, уверенного в том, что правительством следует управлять «день за днем, отдавая распоряжения час за часом, потому что время — гораздо более могущественная сила, чем наши мозги». Но даже если госслужащие и хотели бы следовать стратегии, они далеко не всегда имеют в своем распоряжении механизм преобразования идей в действия: министры нажимают на акселератор, но все, что они слышат — звук работающего мотора при полной неподвижности. В то же время некоторые органы власти настолько глубоко погружены в протекающие в их недрах процессы, что им уже нет никакого дела, чему они собственно служат. Постепенно они утрачивают и чувство цели, и душу.

Тем не менее компетентные и ответственные организации готовы и в будущем отстаивать свои ценности и принципы, одновременно сосредоточивая внимание на трех различных горизонтах принятия решений (рис. 2.1):

- Краткосрочный горизонт повседневных кризисов и текущих проблем, от давления СМИ и политических противников до забастовок и сбоев в коммуникационных сетях. В некоторых случаях, будучи превратно истолкованными, подобные инциденты могут стать фатальными для политических лидеров или отдельных исполнителей.
- Среднесрочный горизонт проводимой политики и программ, где на первый план выходят качество и успех их исполнения. При этом большинство расходов уже произведены, а значительная часть программ реализована.
- Долгосрочный горизонт, в котором новые направления политики и стратегические инновации приобретают особенно большое значение с точки зрения выживания и достижения успеха. К этому же относится «поколенческий горизонт» таких вопросов, как пенсионное обеспечение и климатические изменения, когда правительству необходимо заглянуть в будущее по меньшей мере лет на 50.



РИСУНОК 2.1.
Горизонты принятия решений

В 1990-х гг. я часто выступал с лекциями в Университете государственной службы. Во время занятий я просил должностных лиц охарактеризовать типичные временные рамки, в которых разрабатываются планы и принимаются решения. Довольно часто удаленные от центров власти ведомства выстраивали свою деятельность, ориентируясь на долгосрочный горизонт, к примеру, разрабатывали оборонительные системы, которые могли быть приняты на вооружение не раньше чем через 20 лет, или готовили учебные планы для детей, которым еще примерно столько же предстояло проучиться в школе. Но чем ближе к центру власти они находились, тем короче становились временные горизонты. Казначейство заглядывало вперед немногим более чем на год (возможно, потому, что это был один из самых изменчивых за всю экономическую историю Великобритании период). Члены команды премьер-министра Джона Мейджора трудились от одной недели до другой, что было платой за незначительное парламентское большинство и наличие группы бунтарей в рядах его собственной консервативной партии.

Для того чтобы институты могли уделять должное внимание третьему горизонту, они нуждаются в стабильности и последовательности. В противном случае будущее становится слишком неопределенным. Но компетентные стратегические организации обучаются и продумывают свои действия сразу в трех временных горизонтах. Руководители государственных структур обязаны уделять большую часть времени первому и второму горизонтам. Однако никто не снимал с них ответственности и за решение долгосрочных проблем, а также за разгрузку определенной части своих сотрудников от давления повседневных забот (наиболее разумная пропорция распределения времени и людей 50:30:20). Ключевые сотрудники организации должны уметь работать в каждом из трех горизонтов, проецируя долгосрочные перспективы в настоящее. Вокруг них должны находиться специалисты, ответственные за работу со СМИ, за контроль процессов исполнения программ или долгосрочное планирование. В число последних обычно входят советники и члены круглых столов, отделений и команд различных учреждений, а также участники таких более формальных структур, как Генеральный комиссариат по планированию и наследующий ему Центр стратегического анализа во Франции, Бюро советников по европейской политике (ВЕРА) при Европейской комиссии, Научный совет (WRR) и Бюро по социальному и культурному планированию в Нидерландах, Отделение стратегий в Великобритании, Китайская академия общественных наук и Национальная комиссия по развитию и реформе в КНР, Финский инновационный фонд SITRA в Финляндии, и это лишь некоторые из действующих стратегических институтов. Исполняемые ими роли варьируются от разработки геополитических стратегий высшего порядка (создание союзов или поддержание обороноспособности) и уровня политики (например, создание институтов, способных вести переговоры по поводу уровня дохода и социальных выплат) до стратегий на уровне систем оказания государственных услуг (создание нормативной и регуляторной базы, обеспечение свободного перемещения квалифицированной рабочей силы или осуществление реформ

в должной последовательности с целью поддержания социальной уверенности и доверия).

Изучение наилучших стратегий позволяет составить четкое представление о целях разработчиков и способах их достижения, в которых и заключается источник вдохновляющей энергии. В сущности, стратегии могут быть очень простыми, основанными на элементарном понимании природы вещей (идея права на всеобщее медицинское обслуживание, открытие ключевых инфраструктурных отраслей для входа в них конкурирующих компаний или платных автомобильных дорог). В них могут быть творческие находки. Они могут представлять собой неожиданные комбинации: некоторые взятые сами по себе проблемы не поддаются решению, но в том или ином сочетании они внезапно становятся легко преодолимыми. Как сказал американский юрист Оливер Уэнделл Холмс: «Мне наплевать на простоту этой стороны сложности, но я готов положить жизнь на упрощение другой ее стороны». Отчасти разработка стратегий представляет собой линейный процесс, предусматривающий, однако, проработку некоторых вопросов до их упрощения, часто посредством не только логической дедукции, но и при помощи интуиции или подсознательных представлений. Общий урок стратегической практики состоит в том, что следствием чрезмерного усложнения становятся наихудшие решения. Наилучшие стратегии в большей степени основываются на опыте взращивания «стратегической интуиции», позволяющей схватывать суть вещей и подбирать работоспособные решения способами, которые могут быть поддержаны, но никак не заменены логическим анализом.

Вопросам стратегии посвящена обширная литература, в которой вы найдете и описания прозрений властителей в далеком прошлом и одержанных ими побед, и способы противостояния обрушивающимся на человека неприятностям. Основная масса этой литературы (от Сунь-цзы до Клаузевица и от Альфреда Чандлера до Майкла Портера) посвящена двум главным областям: войне (победе над врагом) и бизнесу (приобретению и удержанию конкурентных преимуществ)². Руководители правительств и государственных организаций найдут в ней множество

интересных стратегических решений. Мы можем выделить несколько общих для обеих групп принципов и факторов: поведение и менталитет конкурентов, критически важные ресурсы, моральный дух и мотивация реальной и метафорической пехоты, восприятие и действительность. Огромное количество источников, посвященных организационным изменениям, содержат претендующие на универсальность рекомендации, а также полезные рецепты, используя которые в динамичной политической среде сторонники перемен получают возможность привлечь на свою сторону колеблющихся или сопротивляющихся. В литературе делается акцент на важности решительных действий (и быстрых побед) с точки зрения завоевания доверия и формирования заинтересованных в изменениях групп (весьма близкая общественным движениям и гражданскому обществу тема). К какой бы области ни принадлежала организация, где бы она ни осуществляла деятельность, ее способности к познанию мира всегда ограничены. Факты могут быть искажены, в анализе могут быть допущены ошибки, события могут быть вызваны внешним вмешательством, а стратегии могут эволюционировать под влиянием жизненных реалий, но для всех областей остается справедливым сделанное две тысячи лет назад высказывание Сенеки: «Для тех, кто не знает, к какой гавани они направляются, ни один ветер не будет попутным»³.

Несмотря на перечисленные выше общие черты стратегической деятельности, государственные ведомства довольно часто сталкиваются с принципиально иными трудностями. Стратегия государственной организации отнюдь не направлена на завоевание конкурентных преимуществ (несмотря на то, что соперничество с другими государственными учреждениями за территориальную юрисдикцию и ресурсы может иметь критически важное значение). Государственная организация имеет дело с весьма специфическими ограничениями (включая общественное мнение, политические фракции или возможности повышения налогов). Она может использовать уникальные стратегические инструменты (включая законодательство, налоги и регулирование). В процессе

управления государственные организации, как правило, руководствуются большим количеством целей, действуя в более сложной и изменчивой среде, поскольку им приходится удовлетворять потребности представителей самых разных заинтересованных групп, хотя бы потому, что избиратели очень редко демонстрируют единодушие. Весьма вероятно, что государственные организации попытаются не просто приспособиться к внешней среде, но изменить ее. В общем случае они сталкиваются с более широким комплексом мотивов, включающим как внутренние движущие силы (забота о людях, обучение и защита), так и собственную выгоду.

Частично все названные различия находят отражение в только формирующемся корпусе литературы, посвященной стратегиям в государственных организациях⁴, и в более обширном количестве источников по менеджменту и администрированию в государственном секторе⁵. Нельзя не упомянуть и о работах, в которых рассматриваются различные стратегические инструменты, включая качественные методы исследования и методы, предполагающие численное выражение всех возможных переменных⁶.

Периодически возникающий во многих из названных источников вопрос звучит так: являются ли стратегические методы универсально применимыми во всех областях? С моей точки зрения, несмотря на то, что некоторые вопросы носят всеобщий характер, ответы на них индивидуальны: все хорошо продуманные стратегии во многом зависят от контекста, в котором они будут осуществляться. Или, как подчеркивал в своей классической работе «Бюрократия» Джеймс Уилсон, основные качества, необходимые для того, чтобы хорошо управлять тюрьмой, значительно отличаются от тех, что применяются для руководства школой или больницей. Детали стратегии по созданию новых рабочих мест будут значительно отличаться от положений долгосрочного плана по сокращению преступности⁷. Некоторые государственные службы, такие как почтовая или социальная, представляют собой крупные, разветвленные розничные и дистрибьюторские сети. Принципы организации такого рода деятельности во многом сходны с теми, которыми руко-

водствуется частный сектор. Другие, такие как охрана общественного порядка или здравоохранение, существуют на пересечении мер государственного воздействия, традиционных профессий (богословия, права, медицины. — *Прим. перев.*) и существенной асимметрии власти и знания. В некоторых сферах общество придает основное значение надежности, которая обеспечивается высокой степенью интеграции и координации (например, в случаях кризисного менеджмента или на транспорте), а усовершенствования в других областях более вероятны в условиях децентрализации и расширения прав и возможностей.

Названные различия легко не заметить. Ведущие консалтинговые компании настаивают на том, что государственные и частные организации должны использовать одни и те же стратегические методы⁸. Некоторые из подобных методов могут продемонстрировать свою бесспорную эффективность в решении второстепенных задач, таких как организационный дизайн, внедрение технологий или тщательное планирование осуществления стратегии, последовательности действий и взаимозависимостей. Консультанты и советники могут сыграть неоценимую роль в случае, когда действительно необходимо использовать типовые подходы к разделению проблем на составляющие или в процессе систематического сведения воедино частей реализуемых планов. На протяжении многих лет эти методы были хлебом насущным для компетентных администраций, но государственные организации слишком часто утрачивают некогда приобретенные навыки. К тому же в тех областях, где главенствующую роль играют знания (например, в медицине), не говоря уже о столь важных для правительств вопросах, как легитимация, общественная стоимость и победа на предстоящих выборах, действенность типовых методов снижается. Более того, некритическое заимствование принятых в частном секторе методов способно нанести огромный вред, выражающийся в бумажной волоките, воспринимаемой обществом как ухудшение качества услуг или ограничение участия граждан в затрагивающих их интересы вопросах и демократии в целом под предлогом урезания расходов⁹. Типовые методы в равной степени бесполезны и в решении основ-

ных задач военных организаций. Да, они могут способствовать улучшению логистики или показателей призыва на воинскую службу, но не победе в войне.

Одним из важнейших пунктов различения государственных и бизнес-стратегий является время. В бизнесе будущее рассчитывается посредством дисконтирования последовательных и точных рыночных показателей. Ставка дисконтирования устанавливается в зависимости от альтернативной стоимости капитала, определяющей, на сколько подешевеют 100 долл. через пять лет, исходя из чего и принимаются инвестиционные решения. «Экспоненциальная ставка дисконтирования» открывает возможность использования очень строгого метода принятия решений относительно будущего. К тому же общеизвестно, что в долгосрочном плане стоимость стремится к нулю: с точки зрения актуального состояния рынка актив, который не будет реализован в течение 50 лет, полностью утратит ценность (при ставке дисконтирования 5% нынешние 100 долл. через 50 лет будут стоить всего 7,69 долл.). С не меньшими трудностями сталкиваются и те, кто пытается предсказать последствия изменения земного климата. И наоборот, в государственном секторе имеют место самые разные оценки будущей стоимости, несмотря на то, что министерство финансов, изучая проекты строительства дорог или аэропортов, может пользоваться стандартными ставками дисконтирования. Некоторые теоретики описывают принятие решений государственными органами как «гиперболическое» дисконтирование, когда вначале ставка дисконтирования устойчиво снижается, а затем ее уровень стабилизируется. С другой стороны, многие государственные решения принимаются, скорее, исходя из соображений ответственного руководства или попечительства, когда приоритет отдается возможности оставить после себя более значительный набор активов, нежели тот, что был получен от предшественников (что как раз и входит в строгое понимание устойчивого развития), а не автоматического выбора в пользу сегодняшнего потребления над потреблением будущим. Как правило, принятие высоких социальных обязательств ведет к снижению и даже полному отказу от использования ставок

дисконтирования (вот почему родители счастливы, оставляя детям большое наследство, а сплоченные сообщества автоматически ограничивают текущее потребление ради будущего). В дальнейшем мы увидим, что в действительности правительства используют набор различных подходов к времени и дисконтированию. Часть из них очень похожа на те, что широко применяются в бизнесе, а другие обладают рядом принципиальных отличий¹⁰.

Еще одно, более тонкое различие состоит в том, что у государства нет иного выбора, кроме как более активно участвовать в стратегических разработках, чем это принято в бизнесе или неправительственных организациях. Государство просто не может рассматривать каждое событие и ситуацию как уникальные. Вместо этого обобщения воплощаются в законах, программах, принципах и протоколах: конечно, право на применение общих правил проистекает едва ли не из определения государства (или, как говорил Альфред Норт Уайтхед, преимущество цивилизации состоит в том, что она позволяет «увеличить количество операций, которые мы производим, даже не задумываясь о них»). Эти правила все же оставляют пределы усмотрения и оценки, причем расширяющиеся во времена кризисов или быстрой смены событий. Стратегическая деятельность, однако, немыслима без некоторого элемента стандартизации, генерализации и рутинизации, а также без определенного понимания принципов разработки долгосрочных планов, например, преобразования промышленности с целью сокращения выбросов углекислого газа или индивидуализации государственных услуг путем обогащения их информацией и налаживания обратной связи или искоренения причин, а не борьбы с симптомами. Герберт Саймон однажды написал, что «интеллектуальная деятельность, необходимая для изготовления артефактов, в сущности, ничем не отличается от той, где врач прописывает лекарство больному, или в процессе разработки плана продаж компании, или при планировании политики социального обеспечения государства... исследования человечества в значительной степени относятся к науке о проектировании, не только как профессиональном компоненте технического образования, но и как

ключевой для каждого образованного человека дисциплине»¹¹. В демократическом обществе навыками проектирования должны владеть не только бюрократы и политики, но и комментаторы и граждане, которые выносят суждения, вознаграждают и наказывают¹².

Нельзя не отметить, что в одном не слишком очевидном отношении деловое мышление способно оказаться полезным при разработке государственной стратегии. В бизнесе стратегический процесс довольно часто начинается с анализа организационных возможностей, после чего переходят к рассмотрению перспектив их применения для создания как можно большей ценности. Это в полной мере относится к ситуации, когда компания, выпускавшая некогда, скажем, провода и кабели, превращается в производителя мобильных телефонов (как это сделала Nokia). Разработка государственной стратегии традиционно осуществляется в прямо противоположной последовательности. Она начинается с установления целей, в зависимости от которых проектируются соответствующие организации и программы, и рассматривает все дополнительные возможности как угрозу для генеральной линии. Поиск чиновниками новых направлений деятельности часто рассматривается как нарушение принятых правил. Но и политики, и официальные лица зачастую действуют как предприниматели, находящиеся в поиске спроса, и вступающие в диалог с обществом, цели которого могут относительно легко изменяться.

Эффективность и стратегия

На рис. 2.2. приведен недавний рейтинг эффективности правительств различных стран, подготовленный Всемирным банком. Показательно, что большинство представленных в верхней его части государств отличаются не только высокими текущими результатами деятельности правительств, но и серьезным подходом к стратегиям. Один из самых интересных примеров — возглавляющая рейтинг Дания. Датское общество многого требует от своего правительства, но и отдает ему немало (этот вклад измеряется долей государственного сектора в ВВП).

Впрочем, инвестируемые обществом деньги приносят высокую отдачу: Дания постоянно находится в верхней части международных рейтингов по уровню ВВП и занятости, а также социальным и экологическим показателям. Последовательная эффективная стратегия правительства страны позволила Дании преодолеть последствия экономических потрясений 1980-х гг., сохранив очень высокий уровень социального обеспечения граждан.

Говоря словами недавнего датского «Руководства для премьер-министров»: «Основная цель состояла в том, чтобы превратить Данию в одну из самых конкурентоспособных в мире экономик. Она была достигнута посредством жесткого контроля над экономикой и координации политики вплоть до мельчайших деталей в сфере занятости, на рынке труда и в образовании». Важнейшую роль сыграло согласие политических партий, означавшее возможность осуществления последовательной стратегии на протяжении более чем 20 лет, а также широкий консенсус в других областях, от заботы о детях до улучшения экологической ситуации.

Не меньшие усилия в стратегической сфере прикладывали и другие представленные в рейтинге страны (рис. 2.2.). Я уже упоминал о Финляндии. В Швейцарии государственные служащие высокого ранга прошли обязательное обучение использованию формальных стратегических методов. Норвегия продемонстрировала один из наиболее разумных подходов к использованию доходов, которые приносил ей экспорт невозобновляемых природных ресурсов, а также немалое мужество в преобразовании таких областей, как гендерное равенство и охрана окружающей среды. В сравнении с другими странами Нидерланды гораздо дальше продвинулись в придании процессам принятия решений ориентации на будущее. До начала мирового финансово-экономического кризиса конца 2000-х гг. Исландия позиционировала себя как мировую лабораторию, как страну, в которую будущее приходит раньше других. Другие впечатляющие примеры стратегий, направленных на достижение целей высокого порядка, включают в себя:



РИСУНОК 2.2.

Эффективность правительств различных стран мира.

ИСТОЧНИК: Всемирный банк

- сингапурскую стратегию превращения страны в ведущую экономическую силу. Она осуществляется с 1960-х гг. и до настоящего времени с учетом ограничений, присущих квазидемократическому городоу-государству;
- египетскую стратегию сокращения детской смертности;
- кубинскую стратегию развития государственной системы здравоохранения, что позволило значительно снизить показатели смертности населения (сего-

дня они ниже, чем в гораздо более богатых, нежели Куба, странах);

- немецкую стратегию восстановления Восточной Германии, которая, несмотря на ряд проблем, рассматривается сегодня в качестве одного из наиболее успешных примеров национального воссоединения в истории;
- стратегию Франции по оказанию влияния на ЕС, демонстрировавшую удивительно высокую эффективность на протяжении длительного времени (построение европейской системы управления по французскому образцу);
- американскую стратегию сдерживания СССР, которая привела к полному, неожиданному для всех успеху, когда холодная война закончилась распадом Советского Союза;
- американскую стратегию превращения доллара в основную валюту глобальной экономики;
- ливанскую стратегию восстановления разрушенной в ходе гражданской войны экономики, успешную, несмотря на постоянное вмешательство в жизнь страны двух гораздо более сильных соседей — Израиля и Сирии;
- китайскую стратегию долгосрочного экономического роста, небывалого в мировой истории по своей продолжительности, или политику рождаемости (семья имеет право на одного ребенка), позволившую добиться сокращения роста численности населения на 400 млн человек;
- новозеландскую стратегию более справедливого обращения с коренным населением страны — племенами маори;
- угандийскую стратегию ограничения распространения ВИЧ / СПИДа;
- реализуемую в разных странах политику повышения рождаемости, включая французскую практику предоставления детских пособий семьям, в которых родился второй ребенок (с 2005 г. семьи с тремя детьми получают дополнительную материальную поддержку), и еще более амбициозные планы Сингапура по стимулированию рождаемости в семьях выпускников

вузов (включая поддерживаемые государством службы знакомств);

- исландские стратегии реформирования рынка труда, включая предоставление работы школьникам и членам больших семей.

Можно было бы привести множество других примеров, но и этот краткий перечень позволяет сделать вывод о широчайшем диапазоне государственных стратегий высокого уровня. Однако решение такого высокого уровня задач становится настолько всепоглощающим, что лишь немногие страны в состоянии реализовать больше двух или трех из них за раз. В других случаях цели могут быть более скромными, например:

- создание в Австралии научной базы в рамках экономической стратегии, направленной на переориентацию страны с природных ископаемых, как основного сравнительного преимущества, на человеческий капитал;
- повышение уровня занятости в Дании;
- регулирование городской миграции в Китае (приморские районы) или борьба с коррупцией;
- развитие меритократического принципа формирования государственной службы в Мексике;
- стратегия строительства системы скоростных железных дорог во Франции;
- широкое распространение программ заботы о детях, направленных на сокращение подростковой преступности (по американским данным, они оказались в три раза эффективнее по затратам, чем программа «трех ударов»)¹³.

Плохие стратегии

Все перечисленные выше стратегии, в целом, оказались успешными. Но некоторые из них, ставшие в последние годы наиболее известными, закончились едва ли не катастрофически. Определенно, большинство людей луч-

ше учатся на собственных ошибках, а не на достижениях. Когда император Японии в обращении к народу в связи с окончанием Второй мировой войны произнес знаменитые слова, что «ситуация на фронтах сложилась не совсем в пользу Японии», это был пример типичной реакции на катастрофу стоявшего у кормила власти ее непосредственного виновника. По иронии судьбы поражение в войне стало для Японии началом периода беспрецедентного процветания и свободы. Возглавлявшееся императором правительство быстро училось, а его деятельность была полностью перестроена. Еще один недавний пример громкого провала — осуществлявшаяся в 1990-х гг. в России программа реформ. Стратегия была разработана группой экономистов из Гарвардского университета (прежде всего, Джеффри Саксом и Андреем Шлейфером), сотрудниками Всемирного банка и ВМФ. На ее реализацию правительство США выделяло крупные денежные суммы. Центральной идеей стратегии была шоковая терапия, согласно которой правильная последовательность сильных воздействий должна была обеспечить переход от плановой коммунистической экономики к капиталистическому рынку. Предусматривалось введение рыночных цен, резкое сокращение государственных расходов и приватизация государственных активов. Программа проектировалась с тем расчетом, чтобы запустить механизм быстрого экономического роста. Но вместо этого ВВП России сократился едва ли не на 50 % (беспрецедентный для мирного времени спад в столь крупной экономике). Одновременно уровень бедности вырос с 10 % до 25 %. Ухудшились практически все социальные показатели. Страна осталась один на один с сильной оргпреступностью и влиятельными олигархами. В 1998 г. курс рубля снизился на 70 %. Причинами провала стратегии были неправильный подход к человеческому труду (грубый индивидуализм неоклассической экономики — это лишь умозрительная модель), ошибочные в своей основе установки и стратегии, а также крайне неудачное осуществление преобразований.

Необычность рассматриваемого нами примера России заключается в том, что результаты исполнения стратегии

были прямо противоположны первоначальным намерениям. К этой же категории относится и японский экспансионизм, а также, по мнению некоторых, американо-британское вторжение в Ирак в 2003 г., преследовавшее цель обуздания и ликвидации терроризма и установления демократической власти в регионе (в противовес Ирану и Сирии). К моменту написания книги Ирак стал едва ли не самой крупной ареной террористической активности, а вмешательство Ирана и Сирии в его внутренние дела достигло невиданного прежде масштаба.

Провалы оказываются весьма поучительными потому, что они снова и снова напоминают нам об отличительных чертах правильной стратегии. Причинами катастроф — от поражения Японии во Второй мировой войне до экономического сжатия в России — были грубые просчеты, которые к тому же были некритически восприняты теми, кто находился у власти. Эти стратегии были изначально обречены на провал в силу ошибочных предположений, базировавшихся на недостоверных данных. К тому же планирование действий на случай возможного альтернативного развития событий было абсолютно неадекватным. И наконец, возникавшие проблемы усугублялись неспособностью быстро учиться на допущенных ошибках.

Антистратегия

Действительно плохие и посредственные стратегии представляют собой прекрасный объект критики для тех, кто считает, что любые долгосрочные планы в лучшем случае бесполезны, а в худшем — опасны. Одним из вариантов такой аргументации являются цитируемые Макиавелли слова Пандольфо Петруччи, бывшего властителем Сиены на рубеже XV–XVI вв., о том, что мудрое правительство должно ежесекундно контролировать ситуацию, поскольку времена наши непредсказуемы. Или, в современной интерпретации, внешняя среда является настолько изменчивой, в ней столько непознанного нами, что о планировании могут рассуждать только дураки (или, как говорили в старые добрые времена, жизнь — это то, что происходит вокруг, пока ты строишь свои планы). Если же ни один

план не выдерживает и первой проверки реальностью, остается лишь импровизировать и приспособливаться. Приверженцы подобных воззрений полагают, что стратегия и планирование предлагают комфортное видение рациональности, не обладающее никакими функциональными возможностями¹⁴. Они представляют собой симптомы свойственного человеку страха утраты контроля над событиями и «падения в пропасть», а не лекарство от него.

Другие критики утверждают, что стратегия представляет собой пример ошибочного убеждения в возможности отделить мысли от действий. Это убеждение в его современной интерпретации наиболее тесно ассоциируется с Фредериком Тейлором, который разделил фабричный производственный процесс на отдельные составляющие. Он свято верил в необходимость жесткого разделения труда, когда идея, монополизированная менеджерами и профессионалами, частично передается группам специалистов — что-то для финансов, что-то для маркетинга и что-то для стратегии. В последние десятилетия этот подход ассоциировался с фигурой Майкла Портера, приверженца в высшей степени обособленной и формализованной стратегической модели, согласно которой при составлении долгосрочных планов кодифицируются, обобщаются и используются лишь полезные знания. Его противник, Генри Минцберг, подчеркивает, что подобные модели редко хорошо работают на практике. В них чрезмерно усложняются надежные и релевантные данные и недооценивается опыт рядовых сотрудников. К тому же в случаях, когда начинаются сбои, такие стратегии очень трудно изменить. И наконец, общеизвестно, что формализованные стратегии благоприятствуют усилению иерархии, поскольку при малейших затруднениях стратеги начинают сыпать обвинениями в адрес тех, кто преобразует их планы в жизнь, или предлагать еще более изощренные методы ограничения автономии исполнителей¹⁵. Утверждается, что 90% стратегических планов в сфере бизнеса никогда не воплощаются в жизнь, а 70% проектов тех или иных изменений изначально обречены на неудачу. Возможно, так и есть, поскольку 91% из числа участников проведенного в 2005 г. опроса высших руководителей компаний со-

общили, что постоянно возрастающая степень сложности их деятельности обуславливает необходимость использования новых навыков и инструментов. И лишь 5 % респондентов посчитали, что обладают этими навыками.

Одну крайность составляют плохие стратегии, отражающие высокомерие руководителей, убежденных в своей способности разрабатывать системы, в действительности являющиеся слишком сложными для полного понимания одним специалистом по планированию. Другой крайностью являются пустые прожекты, создающие видимость логичности даже там, где ее нет. Критики стратегий во многом правы. XX в. изобиловал грандиозными и неэффективными планами и стратегиями, которыми грешили и советская экономика, и американская армия, и бизнес в лице корпораций Ford и IBM, и Никита Хрущев с его грандиозными планами превращения целинных земель в цветущий колхозный край. Надуманные цели, приправленные возвышенной риторикой, и первые мнимые успехи в конечном итоге оказались разбросанными по бескрайним степям пыльными бурями. Нучто ж, помимо прочего, мечты—это то, что «у вас было до тех пор, пока вы не оказались под замком», как сказал мне один министр. Ни один из приведенных выше доводов не направлен против стратегии как таковой. Скорее, это аргументы в пользу более качественных стратегий, простых, разумных, предназначенных для воплощения в реальность и в большей степени связанных с породившими их системами и внешней средой.

Инкрементализм

Старая традиция науки о государственном управлении тоже относится к самой идее долгосрочных планов с большим подозрением. По мнению ее представителей, правительство ежедневно, в рамках противостояния и компромиссов с организованными интересами, идет на небольшие последовательные изменения, приблизительно оценивая альтернативные варианты и четко не разграничивая цели и средства. В классическом виде такого рода воззрения были представлены политологом Чарльзом Линдбломом в 1959 г. Он описывал правительство как

решающее вопросы «с грехом пополам», а четкие цели и стратегии являются редким исключением¹⁶.

«С грехом пополам» — определенно, общий стиль работы большинства правительств (и некоторых компаний частного сектора). Очевидно, что это поведение является наиболее рациональным в ситуациях, когда вы не знаете куда направляетесь, почему или зачем. Возможно, «с горем пополам» просто встроено в ДНК правительства в силу очевидных исторических причин. Конституция Германии, к примеру, способствует повторяющейся адаптации скорее, чем сильному лидерству, а основной закон американского государства до сих пор отражает страхи «отцов-основателей» по поводу сосредоточения властных полномочий в руках президента. В других странах «с горем пополам» является следствием раздробленности власти, внутренней конкуренции или отсутствия желания с чьей-либо стороны взять на себя ответственность за будущее. В спокойные времена «с горем пополам», возможно, и не приносит особого вреда: большую часть послевоенного периода Италия, несмотря на очень слабые, постоянно сменявшие друг друга правительства, управляется достаточно эффективно. Но в турбулентные периоды «растяпы», скорее всего, будут проигрывать государствам, действующим быстро и решительно.

Различие между инкрементализмом и стратегией может быть обманчивым. Все истинные стратегии должны адаптироваться и изменяться, что происходит посредством небольших приращений. Жесткое самоограничение рамками стратегии вряд ли разумно. «Управление вслепую» и привычка действовать и учиться, не теряя лишнего времени, могут быть рациональной реакцией на неопределенность и в некоторых случаях становятся стратегией¹⁷. Даже если правительство разрабатывает полностью продуманную повестку реформ, как это было в Новой Зеландии и, в меньшей степени, в Испании и Великобритании в 1980-е гг., политика должна постоянно изменяться в зависимости от господствующих стилей управления, текущих успехов и неудач и происходящих событий. Консервативная партия во главе с Маргарет Тэтчер в конце 1970-х гг. не имела ни малейшего

представления о том, какую важную роль сыграет приватизация в отношении ее дальнейших намерений и имиджа. Когда примерно в те же годы во Франции впервые на памяти целого поколения пришли к власти социалисты, их первоначальная стратегия в некоторых пунктах (как передача власти регионам) была выполнена практически полностью, а в других (промышленная политика) была провалена по всем направлениям. И наоборот, в некоторых случаях отъявленные инкременталисты, отвечая на трудные вызовы, действуют в высшей степени стратегически (поглощение Западной Германией бывшей ГДР было одним из самых смелых шагов в новейшей истории).

Инкрементализм может быть радикальным и в других областях. Разработанные Уильямом Эдвардсом Демингом для японской промышленности методы «статистического управления технологическим процессом» (наиболее эффективно они использовались в компании *Toyota*) объединяли в себе постоянные измерения, непрерывные оценки и мобилизацию умственных способностей сотрудников всех уровней для усовершенствования производства. Эти методы оказались весьма действенными и в процессе пересмотра расходов в государственном секторе — в больницах и на предприятиях транспорта, в налогодоборении, социальном обеспечении и в местах заключения. Кумулятивное воздействие «статистического управления» может оказаться на удивление глубоким.

Предсказуемые ошибки

История знает множество примеров неправильной оценки государствами самого ближайшего будущего. В 1822 г. комитет по торговле британского парламента сообщил королю Георгу IV, что идея парового двигателя бесполезна, так как является порождением «больного воображения». Прошло чуть более ста лет, и в 1930 г. королевская комиссия выступила с заявлением, что Великобритания никогда не придется заимствовать континентальный опыт строительства автомагистралей. Разглядеть будущее всегда было трудно. Радикальные преобразова-

ния представляются невероятными и вызывают тревогу, ввиду того что они означают разрушение привычек и традиций, а также ущемление тех или иных интересов. Обязательно найдутся прославленные эксперты, на ошибочное мнение которых вы всегда можете положиться¹⁸.

В английском телевизионном сериале «Да, господин министр» один из его героев, высокопоставленный государственный служащий, говорит о том, что у многих мировых лидеров есть общая черта — все они отбывали заключение в британских тюрьмах. Ни полицейские, задерживавшие этих людей, ни судьи, выносившие им приговоры, вне всяких сомнений не могли и представить себе, что через некоторое время будут выражать разрушителям законов свое уважение как главам государств и правительств других стран. Все крупные организации допускают одни и те же ошибки. Такое впечатление, что обязательным спутником власти является близорукость. Правительства, как люди, не в силах избавиться от врожденной предвзятости: мы везде находим подтверждения тому, во что верим, и полностью игнорируем обратные свидетельства; это нарративное заблуждение, побуждающее нас соединять в одном повествовании несопоставимые вещи, отдавая предпочтение не истине, но истории.

Ошибки государства полностью предсказуемы, они совершаются по одним и тем же лекалам. В конце своей долгой успешной карьеры (из корпорации *Ford* в Пентагон, а потом во Всемирный банк) Роберт Макнамара признавал, что крупнейшие ошибки правительств были вызваны недостатком своего рода эмпатии — способности поставить себя на место другого, особенно врага. Наиболее часто такие промахи допускает дипломатическая служба. Лидеры государств и представляющие их дипломаты забывают, что граждане других стран мыслят иначе и руководствуются иными культурными ценностями. Отсутствие эмпатии обуславливает и огромное количество ошибок, допускаемых властями отдельных стран. Имеется в виду, например, нежелание осознавать неприятие простыми людьми рациональных планов правительства, идет ли речь о расчистке трущоб, вазектомии в Индии или введении подушного налога в Англии.

Корни второго общего паттерна ошибок уходят в психологию инвестирования: власти очень неохотно идут на прекращение программ и политик, осуществление которых потребовало бы крупных вложений. Если министерство или ведомство в течение нескольких лет продумывало планы, пользовалось услугами консультантов и выступало с публичными заявлениями, ему очень трудно критически оценить актуальную ценность программы для общества. Многие государственные учреждения продолжают исполнение программ, несмотря на множество свидетельств того, что их планам не суждено сбыться или что затраты, связанные с реализацией программы, значительно превышают расчетные. Наглядный пример тому — британский Купол тысячелетия, дорогуший «белый слон», неуклонно шедший вперед под воздействием первоначального импульса, несмотря на отсутствие спроса со стороны общества или кого бы то ни было лично. Поэтому разумные институты обращаются к услугам независимых советников, способных окинуть свежим взглядом крупные программы и проекты, как будто они начинаются с чистого листа. Их мудрые руководители понимают, что лучше получить небольшую взбучку за остановку не имеющего смысла проекта, чем остаться под огнем критики на все время его дальнейшей реализации.

Третий общий шаблон, ведущий к неизбежным ошибкам — самообман. Многие стратегии основываются на допущениях, согласно которым их операционная среда будет оставаться неизменной или существующие тенденции сохранят свою силу. Вполне возможно. Но гораздо чаще ход истории напоминает горный серпантин. Особенно часто встречается такая форма самообмана, как расточительство, свойственное правительствам, связывающим все свои надежды с высокими темпами экономического роста, и финансовому сектору, который в каждом поколении повторяет одни и те же ошибки перенапряжения, мягкого кредитования и слабого контроля. Избежать громких провалов помогает разработка альтернативных стратегических сценариев (наилучшее и наихудшее развитие событий, например, при прогнозировании делового цикла). В периоды роста даже тяжелые на подъем

инвесторы забывают о циклическом характере развития экономики. Ничуть не лучше проявили себя в подготовке к спадам и рецессиям и правительства разных стран мира.

Четвертая, не столь грубая, но не менее опасная, чем три предыдущие, ошибка заключается в непонимании хода и динамики процессов. Большинство из них, особенно те, с которыми власти по преимуществу имеют дело, изменяются медленно и предсказуемо. Взять хотя бы демографию. Показатели рождаемости и смертности относительно предсказуемы: большинство людей, которым предстоит прожить ближайшие 10 лет, уже родились на свет. Но нашему миру свойственна одна странная черта — в некоторых случаях динамика процессов выходит из-под контроля, и они протекают гораздо быстрее, чем это было вероятно или представлялось с точки зрения здравого смысла. Довольно часто темпы роста фондовых рынков не поддаются никакому логическому объяснению. И столь же невероятным выглядит их последующее падение. Экспоненциально могут распространяться и различные эпидемические заболевания (и вновь гораздо быстрее, чем этого мог ожидать человеческий разум). В середине 1980-х гг. власти многих стран не поверили казавшимся невероятными прогнозам о темпах распространения СПИДа. Новые феномены, такие как Интернет или новые формы поведения (обмен текстовыми сообщениями), завоевывали мир со скоростью, которая никак не соответствовала нормальному человеческому опыту. Вот почему было бы полезно, чтобы ответственные за принятие решений лица с головой погрузились в моделирование, которое помогло бы им лучше понять динамичные, кумулятивные процессы.

Сущность пятой, весьма часто допускаемой большинством из нас в жизни ошибки состоит в непонимании того обстоятельства, что паттерны нормальной вероятности содержат в себе экстремумы, то есть предполагают наличие пиковых значений. На всякой кривой нормального распределения имеются как максимум, так и минимум. Поэтому время от времени и происходят в высшей степени маловероятные события. В государстве с численностью населения 60 млн человек событие, вероятность

наступления которого оценивается как 1:1 000 000, может произойти никак не менее 60 раз. В то же время властям очень трудно признать существование паттернов экстремального зла, несущего с собой неимоверные бедствия. Однако история свидетельствует о том, что в определенных условиях с ними сталкивалось практически каждое государство. Правда, народы в равной степени способны и на проявления крайней доброты — великодушия и самопожертвования. Но большинство правительств исходят из того, что действия людей будут находиться в гораздо более предсказуемой средней зоне.

Шестая шаблонная ошибка заключается в опоре на сделанные некогда допущения, которые могут оказаться не совсем верными. Она прекрасно описана в книге Дэвида Хальберстама, посвященной «самым лучшим и самым блестящим» людям, занявшим после победы Джона Кеннеди на президентских выборах высшие административные посты¹⁹. Оказалось, что и они были подвержены «групповому мышлению», когда общие для членов группы воззрения на перспективы мира выталкивают скептиков на обочину. Вероятно, рациональные цепочки анализа могут заставить игнорировать факторы, очевидные для всех внешних наблюдателей. Во время кубинского ракетного кризиса администрация Кеннеди практически поставила мир на грань Третьей мировой войны, поскольку узкая группа ближайших сподвижников президента, состоявшая преимущественно из сорокалетних выпускников Гарварда, имела свой собственный единый взгляд на окружающую действительность. И в ней не оставалось пространства для внутренних дискуссий и разнообразия мнений, которые могли бы поставить под сомнение исходные допущения. Аналогичные слабости в различных формах присущи практически всем государственным организациям. Поэтому им так трудно отказаться от привычного взгляда на мир, даже если всем вокруг понятно, что избранный путь ведет к пропасти. Руководителям жизненно важно, чтобы вокруг них было достаточно людей, способных выступить наперекор общему мнению, пойти против течения.

И, наконец, последняя, седьмая группа ошибок связана с желанием избежать трудностей или вызывающих когни-

тивное напряжение компромиссов. Человеческий мозг упорно сопротивляется принятию серьезного взгляда на мир, пусть даже необходимость этого не вызывает сомнений. Наглядным примером служит вопрос о возможности одновременного учета интересов «людей, планеты и прибыли». Есть множество доводов в поддержку тех, кому хотелось бы верить в возможность построения гармоничной системы учета интересов всех этих факторов. Но нельзя отрицать и вероятности того, что данная задача может не иметь удовлетворительного решения. В историческом прошлом с лица Земли исчезло немало цивилизаций, которым так и не удалось разрешить глубокое противоречие между принятым в них образом жизни и требованиями будущего.

Итак, мы рассмотрели общие для всех шаблонные ошибки²⁰. Зачастую неудачи, к которым они приводят, воспринимаются как странные, непостижимые. В действительности, все эти промахи и провалы были предсказуемы, поскольку явились следствием общих паттернов человеческой психологии, например, таких как стремление быть принятым группой, отрицательные стороны которого лишь усиливаются в контексте государственной организации. В этих условиях могут приобретать новый импульс и другие общие причины провалов и фиаско (опасное влияние старой идеологии или устаревшей интеллектуальной парадигмы)²². Зная о существовании этих паттернов, мы, по крайней мере, частично защищены от их повторения.

К приведенному выше перечню причин провалов и неудач мы могли бы добавить еще одну, характерную для политизированной среды. Имеется в виду нежелание считаться с истинами, которые трудно принять. Наглядный пример из 2000-х гг. — сопротивление Джорджа Буша «неудобной правде» об изменениях климата. В 1980-х гг. британское Центральное бюро политического анализа подготовило доклад о демографических изменениях, в котором отмечались недостатки текущей пенсионной политики и делался вывод о ее нежизнеспособности. Утечка в прессу заставила госпожу Тэтчер дезавуировать этот доклад, а некоторое время спустя бюро было ликвидировано.

Публичные обсуждения завтрашних возможностей ведут к головной боли сегодня. Они могут обнажать изъяны и недостатки текущей политики. Возможно, избиратели придут к выводу, что им надоели стоящие сегодня у власти деятели. В равной степени опасно оправдывать свои действия и интересами будущего. Реалистичные политические аналитики уверены, что государственные органы должны очень осторожно относиться к программам по развитию здравоохранения. Так ли необходимо направлять ограниченные ресурсы на мероприятия, которые будут выгодны в первую очередь тем, кто придет за вами, вероятно, представителям другой партии? Насколько целесообразно ущемлять интересы тех, кто обеспечивает здоровье граждан сегодня? Различные вариации этих аргументов я слышал от самых разных государственных деятелей. Но больше всего мне запомнился высший чиновник британского казначейства, который в середине 1990-х гг. сказал, что ни одно правительство не будет выделять значительные средства в пользу детей до тех пор, пока не получит доказательство их высокой долгосрочной отдачи. Впрочем, во многих случаях власти ведут себя более ответственно. Классический пример — американская образовательная и медицинская программа помощи детям из семей с низкими доходами, умственно отсталым и инвалидам «Head start». Одна администрация сменялась другой, а реализация программы продолжалась и продолжалась. В Великобритании аналогичная программа «Sure start» начала продвигаться казначейством через пару лет после памятного для меня разговора. На ее финансирование были выделены весьма значительные средства, которые использовались в интересах детей, несмотря на то, что выгоды от этого были бы получены не раньше чем через 15–20 лет.

Почему? Частично потому, что люди стремятся поступать правильно. Частично по причине того влияния, которое положительное решение оказало на общественное мнение. И, наконец, потому, что с течением времени власти уже не могут игнорировать бесспорные доводы.

Глава 3

Действия государства:

динамика спроса и предложения

Конечная цель государственной стратегии в условиях демократии состоит в согласовании желаний и потребностей общества, преломленных насущной задачей политиков победить на выборах. Все правительства вынуждены соотносить запросы граждан со своими ограниченными возможностями по их удовлетворению или действовать в соответствии с ними. Возможно, наилучшая политика состоит в том, чтобы ограничить роль государства и сократить налоги (как это сделал бывший премьер-министр Эстонии Март Лаар, установивший единую ставку налога на доходы и граждан, и бизнеса в размере 26 %¹). Или начать исполнение новых программ. Или предложить новые услуги. Государственные программы могут быть как крупномасштабными (как программа по уходу за детьми старше 3 лет в 2000-х гг. в Великобритании), так и относительно ограниченными, подобно шведской программе предоставления бесплатных государственных услуг «Мастер Свен», помогающей лицам в возрасте старше 75 лет выполнять те или иные опасные работы. Одновременно программа позволила сэкономить бюджетные средства, направлявшиеся на лечение травм, полученных гражданами преклонного возраста.

Соотношение спроса и предложения может быть представлено в виде графика (см.: граф. 3.1.). Кривая предложения отображает возможности предоставления государством материальных благ при различных уровнях ресурсов и власти. Располагая 100% ВВП, оно могло бы обеспечить общество прекрасно развитой инфраструк-

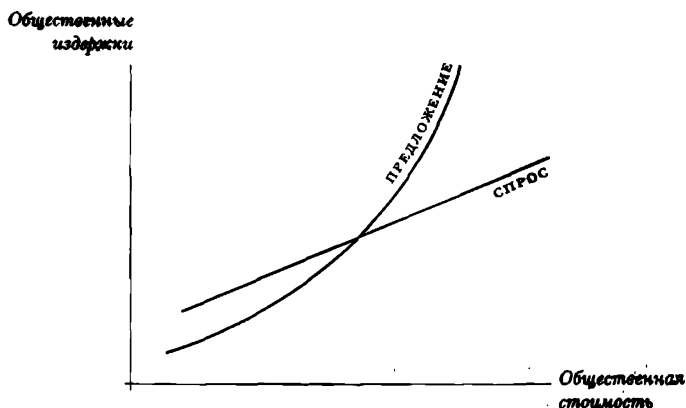


ГРАФИК 3.1.
Соотношение спроса и предложения
на предоставляемые государством блага

турой, высококачественным медицинским обслуживанием и высшим образованием для всех желающих (конечно, здесь следует учесть, что через некоторое время экономика просто-напросто развалилась бы). Если государство распоряжается 20% ВВП, то его предложение, наверняка, будет существенно меньшим, незначительно превышающим «страховочную сетку» государственных услуг, а также обеспечивающим национальную оборону и поддержание общественного порядка. Изображенная на граф. 3.1. кривая предложения представляет собой очень грубое приближение, поскольку различные оказываемые государством услуги отнюдь не являются легко взаимозаменяемыми. По этой причине для удобства нам приходится смешивать те из них, что покрываются деньгами, с теми, платой за которые выступают свободы.

Кривая спроса приблизительно отображает цену в терминах налогообложения, которую общество готово заплатить за различные объемы общественных благ (Оливер Уэндел Холмс описывал налоги как «цену, которую

я плачу за цивилизацию»; однако, вообще говоря, речь идет о договорной цене). И вновь мы имеем дело с очень грубым приближением, поскольку общественный спрос может быть противоречивым и совершенно определенно нетранзитивным. В действительности у общества не так много возможностей прийти к общему мнению относительно того, что оно хотело бы получить при различных уровнях налогообложения (хотя проникательный путешественник, изучающий Европу или переезжающий из одного американского штата в другой, смог бы дать общую оценку различий между странами или регионами).

В некоторых случаях примерный баланс спроса и предложения, когда общество получает желаемый набор благ и услуг по приемлемой для него цене, сохраняется на протяжении многих десятилетий. Но это равновесие может и нарушаться. Проведший много лет в долговой тюрьме отец Чарльза Диккенса говорил сыну, что по-настоящему счастлив только тот, кто, получая годовой доход в 20 фунтов стерлингов, расходует 19 фунтов 19 шиллингов и шесть пенсов. Еще один потраченный сверх этой суммы шиллинг грозит человеку бедой². Когда ожидания и спрос общества превышают производственные возможности, у граждан возникает недоверие к государству и ощущение провала. И наоборот, если возможности производства превосходят ожидания общества, оно остается в общих чертах удовлетворенным, а правительство — легитимным (см. граф. 3.2.).

Такой взгляд на спрос и предложение представляет собой весьма полезное упрощение, которое не слишком отличается от аргументов, используемых политическими партиями во время выборов (обещания увеличить или сократить государственные расходы или изменить их пропорции). В долгосрочном плане условия торга могут меняться. Правительство, используя новые знания и технику, имеет возможность смещать кривую предложения вправо, предлагая обществу большую стоимость при неизменных или меньших издержках (например, мы точно знаем о высокой отдаче от инвестиций в инициативы, связанные с уходом за детьми, хорошо продуманным наставничеством или когнитивной поведенческой

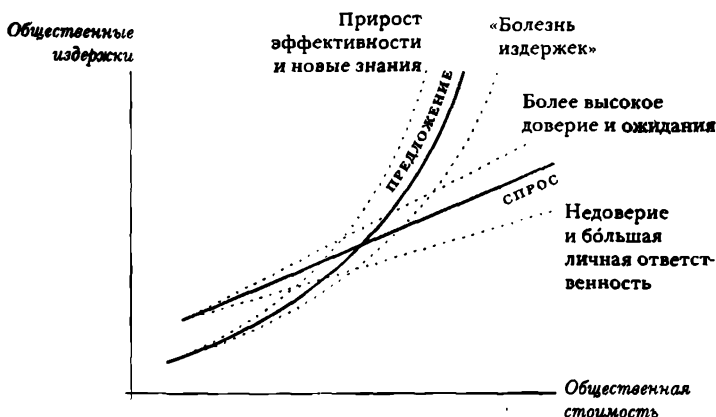


ГРАФИК 3.2.
Соотношение общественной стоимости и издержек

терапией). Противоположный случай — так называемая болезнь издержек (термин предложенный Уильямом Баумолем). Имеется в виду тенденция к опережающему относительно остальной экономики росту затрат на такие трудоемкие отрасли, как образование, здравоохранение или искусство, когда кривая предложения сдвигается влево³.

Помимо этого государство стремится найти способы воздействия на кривую общественного спроса посредством ограничения ожиданий, так чтобы они в большей степени соответствовали реальности, или побуждая людей к принятию большей ответственности за собственные риски. При этом политики могут произносить речи о проблемах пенсий или здравоохранения или о выгодах введения платы за прежде бесплатные услуги. Воздействовать на спрос может и своего рода взятие налогов в залог, поскольку граждане, возможно, согласятся с их повышением, если будут точно знать, на какие цели планируется направить дополнительно собранные средства.

В переговорах, на которых определяется соотношение спроса и предложения, участвует и предпринимательство. Впрочем, его роль существенно ограничивают различ-

ные барьеры (от глобальных рынков до технологий и общественного мнения). Поэтому излишне жесткие определения того, что должно и чего не должно делать правительство, в теории работают несравнимо лучше, чем на практике. Известно множество попыток теоретически показать, в каких случаях государство обеспечивает прирост стоимости и в каких оно с наибольшей вероятностью ее уничтожает. Такой подход в целом описывает роль государства с точки зрения провалов рынка. Согласно экономическому мейнстриму, конкурентные рынки прекрасно справляются с задачей обеспечения потребителей товарами и услугами. Правительства вмешиваются и, скорее всего, приращивают стоимость в тех случаях, когда рынки терпят фиаско. Причины тому могут быть самыми разными: неадекватная или асимметричная информация; экстерналии, когда чьи-либо частные действия ведут к увеличению издержек для остальных членов общества, как в случае с издержками загрязнения природной среды или инфекционными заболеваниями; общественные блага, когда чье-либо индивидуальное потребление не ведет к ограничению их доступности для других (как в случае с обороной или новыми знаниями) или когда благо является неотчуждаемым (охрана правопорядка); и когда на первый план выходят вопросы справедливости.

Согласно одной из научных школ, правительство должно вмешиваться только в том случае, когда провал рынка является очевидным, а риск для государства⁴ не слишком высок. Провал государства наиболее вероятен в тех случаях, когда у правительства искажены или отсутствуют необходимые знания или когда его ведомства сосредоточены на решении каких-то других проблем (Джозеф Стиглиц в качестве примера госучреждения, находящегося под сильным влиянием групп с особыми интересами, приводит слабое регулирование со стороны американского Агентства по охране окружающей среды)⁵. Любые попытки обеспечения предложения, которые выходят за пределы указанных выше областей, ведут к фиаско и бесполезной растрате ресурсов. Однако практический опыт свидетельствует о том, что демократическая политика зачастую берет верх над теорией — если поли-

тические предприниматели успешно предлагают новые услуги, электорат не обращает внимания на то, что это противоречит теоретическим установкам.

Инновации в инструментарии

При режиме Энвера Ходжи албанские школьники должны были ежедневно приносить клятву верности руководителю государства, коммунистической партии, стране и своим матерям (в указанном порядке). Множество тайных агентов и добровольцев были готовы донести о любом намеке на непочтительность. Идеологические призывы, страх и принуждение – вот основные инструменты албанского государства, которыми оно пользовалось до 1989 г. В некоторых частях света они применяются и в наши дни. Однако в большинстве стран предпочтение отдается более тонким методам. К тому же правительства этих государств честно признают ограниченность своей власти и знаний (если не принимать во внимание способность к выживанию, то в новейшее время государство Ходжи было во всех отношениях одним из наименее успешных). На противоположном Албании конце спектра находится правительство Новой Зеландии, продвинувшееся настолько, что в 2007 г. разместило в Интернете текст закона о полиции в режиме совместного редактирования, позволявшего общественности вносить предложения о его пересмотре. Тем самым оно сделало осторожный шаг в направлении правительства с «открытым кодом», отстоящего от тоталитарного полицейского государства так далеко, насколько это можно себе представить.

В течение последних нескольких десятилетий во многих странах под постоянно сменяющимися друг друга лозунгами реформы государственного управления, трансформации, реинжиниринга и модернизации, поддерживаемыми как политиками, так и динамичными представителями бюрократии, произошли существенные перемены в структуре правительств и методах управления. Государственные организации захлестнули волны аббревиатур – от TQM (всеобщее управление качеством) и NPM (новый государственный менеджмент) до JUG

(совместные пользовательские группы) и REGO (обновление государства). Большинство этих инициатив были направлены на то, чтобы сделать правительство более эффективным и лучше информированным, чтобы оно направляло усилия на достижение четко определенных и измеримых задач, а также на улучшение обратной связи. Качество предложения благ со стороны государства возросло, но одновременно изменился предъявляемый гражданами спрос. Инструментальные инновации оказали воздействие на все сферы деятельности государства.

Некоторые новые инструменты обусловили изменение того, как государство описывает, наблюдает и оценивает окружающий нас мир. Большинство ошибок, допускаемых правительствами в своей повседневной деятельности, проистекают из проблем, связанных с наблюдением, когда из виду упускаются важные черты реальной действительности, игнорируются неудобные факты или просто неправильно интерпретируются происходящие вокруг события. Как известно, во врачебной деятельности доля ошибочных диагнозов достигает 15 %. Конечно, у нас нет оснований распространять эти данные на деятельность государства, но, скорее всего, его диагностические способности еще хуже, что полностью оправдывает повсеместное — от оценки степени удовлетворения общества до хирургических операций — внедрение новых методов измерения.

Некоторые из этих новых инструментов призваны помочь государству сохранять рассудительность и трезво оценивать ситуацию. Наиболее грубые ошибки допускаются в случаях, когда правительство забывает о моральных ориентирах или допускает смешение целей и средств. Неудивительно, что и в этой сфере непрерывно внедряются различные новшества — от кодексов поведения, комиссий по установлению истины и денежных премий за эффективное руководство⁶ до разного рода независимых институтов (таких как комитеты центральных банков или регуляторы коммунальных услуг). Основная их черта — публичное принятие решений, что, как предполагается, будет способствовать разумному выбору.

Наконец, не следует забывать о новых инструментах осуществления той или иной государственной полити-

ки, варьирующихся от пероральных противозачаточных средств для кошек (в Дании) до обязательных занятий по воспитанию детей для родителей или малолетних правонарушителей (в Великобритании), от смарт-карт для общественного транспорта (в Гонконге) до регулирования деятельности энергетических компаний (в Германии). Последних немецкое государство обязало приобретать излишки электроэнергии, вырабатываемой местными ветрогенераторами или домашними солнечными батареями. В последующих главах мы более подробно рассмотрим эти новые инструменты и присущие им достоинства и недостатки.

Присутствие прошлого и четыре обязанности государства

Государства и олицетворяющие их правительства основываются на преемственности. Если бы простой учитель из позапрошлого века оказался в нашем времени, он без труда опознал бы школы, которые и сегодня пытаются передавать знания подрастающему поколению. Точно так же гражданский служащий или министр из прошлого или позапрошлого века легко узнал бы многие правительственные здания и процедуры, которыми руководствуются находящиеся в них сотрудники. Парламентские дебаты, кабинеты, «белые книги», законы, программы, инициативы, папки и бумаги, протоколы и меморандумы, бюджеты и соглашения остаются хлебом насущным административной жизни.

Продолжают использоваться и некоторые дошедшие до нас из глубокой древности методы управления. Ведь 2500 лет назад уже существовало большинство форм современного государственного управления: диктатуры и демократии, милитаристские государства, теократии и параноидальные империи. Они использовали такие инструменты, как устойчивые бюрократии с их законами, распоряжениями и документами. Подобно современным государствам, их предшественники по прямой линии были озабочены поддержанием равновесия между налогообложением и благосостоянием, свободой и безопасно-

стью. Удивительно, но за прошедшие с тех пор многие тысячи лет некоторые из фундаментальных обязанностей государств почти не изменились. Со времен Шумерского царства и Древнего Рима до современных азиатских или латиноамериканских стран в качестве основы легитимности государственной власти рассматривалось исполнение определенных обязанностей, которые могут быть разделены на четыре группы. Уровень исполнения обязанностей в каждой из них и по сей день является основным критерием оценки деятельности правительства.

Первейшая из обязанностей государства — защита населения от угроз, особенно таких, как иностранное вторжение, гражданская война и стихийные бедствия (наводнение, голод и т. п.). Это краеугольный камень любого общественного договора. В случае если ему не удастся защитить граждан, государство вскоре утрачивает легитимность. Вторая государственная обязанность состоит в обеспечении благосостояния общества посредством создания условий для роста экономики и заботы о больных и бедных согражданах. Мы привыкли думать, что государство всеобщего благосостояния — современное изобретение. Но у него было множество предшественников. Вспомним хотя бы о рациионировании зерна в Древнем Шумере и программах общественной занятости в Древнем Риме. Третья обязанность государства заключается в обеспечении правосудия, наказании за преступления и содействии в разрешении споров, а четвертая — в распространении истины, которая помогает обществу понимать окружающий нас мир с помощью религии или — с не столь давних пор — науки.

Однако правители зачастую выбирают совсем другие цели — от славы завоевателей до самообогащения, мести или эксплуатации. Неудивительно, что эти четыре цели становятся центром, вокруг которого и вращаются призывы власти к повиновению и преданности, требования, предъявляемые государством людям, которым оно якобы служит. Эти же цели в значительной степени определяют стратегические задачи государств и в современном мире. На первом месте остается защита: в эпоху терроризма, климатических изменений и природных катастроф (не-

которые из которых, такие как птичий грипп, являются в известной мере рукотворными) способность государства справляться с опасностями остается одной из важнейших. В случаях, когда властям не удастся противостоять угрозам, их легитимности наносится невосполнимый ущерб (с чем столкнулась администрация Буша после урагана Катрина). Некоторые из параноидальных привычек военных стратегов времен холодной войны сегодня распространяются и на внутреннюю политику. Во многом это связано с тем, что государству приходится сталкиваться с неизвестными величинами, как уже знакомыми из предыдущего опыта, так и пока неизведанными, определенному количеству угроз, способных в своей совокупности стать причиной кризиса. Благодаря развитию демократии, существенное значение по сравнению с прошлым приобрел вопрос о благосостоянии общества и граждан. Поэтому провал в поддержании уровня жизни может угрожать легитимности властей ничуть не меньше, чем неудачи в обеспечении безопасности. Значительно возросла роль правосудия и законодательства (требования юридического признания законности однополых браков и соблюдения прав детей в слаборазвитых странах).

Поиск наилучших способов исполнения государством этих разнообразных обязанностей никогда не прекращался. В Древнем Китае было известно множество книг, предназначенных специально для правителей (от Конфуция и Мэн-цзы до легистов). Хорошо известны предлагавшиеся мыслителями Древней Индии (Каутилья) и Древней Греции (Платон и Аристотель) модели правления государством. Обсуждавшиеся ими проблемы являются едва ли не вечными. В прошлом большинство государственных деятелей уделяли первоочередное внимание безопасности: как следует вести войны (или избегать их), заключать союзы и не допускать узурпации власти. Однако традиции теоретической мысли о государстве значительно шире. Во многих концепциях делается особый акцент на риски правителей, обслуживающих лишь самих себя, забывающих о необходимости выполнения обязанностей перед обществом и чрезмерно притесняющих граждан. Внимание других теоретиков

сосредоточено на изучении тесных взаимосвязей между характерами правителей (их собственного «самоуправления») и их способностью эффективно руководить государством. Как правило, исследователи приходят к выводу о том, что стремящиеся к удержанию власти правители, исходя из чисто прагматических соображений, обязаны служить и общественным интересам (один из лучших обзоров идей об управлении государством и эволюции соответствующих структур от Шумерского царства до наших дней содержится в трех томах исследования Сэмюэля Файнера «История государственного управления» (*History of Government*)).

Каждое амбициозное правительство пыталось добиться чего-то большего, чем сохранение мира и процветание. По крайней мере, оно стремилось повлиять на мышление и поведение народа. Государства, не обремененные строгой моралью, использовали для достижения дурных целей весьма опасные средства (побуждали, например, подрастающее поколение к ненависти). Лучшие из государств применяли более добродетельные средства во имя достижения более благородных целей (например, попытки формирования привычек к обучению, личной гигиене или уважению законов)⁷. На протяжении XIX–XX вв. либерализм рассматривал попытки государства повлиять на поведение граждан как неправомерные. С этой точки зрения настоящая свобода означает, в частности, и свободу совершать ошибки, а также приобретать свои собственные убеждения. Но в начале XXI в. вопрос о необходимости влияния на убеждения и поведение оказался в центре внимания многих теоретиков государственного строительства. Самый наглядный пример — изменение климата: учитывая незначительную вероятность того, что в ближайшие два десятилетия новые технологии позволят добиться уменьшения выбросов CO₂, связанных с авиаперелетами и выработкой электроэнергии (в меньшей степени), единственная альтернатива состоит в изменении поведения жителей Земли.

Со схожими трудностями мы сталкиваемся и во многих других областях. Одна из них — проблема ожирения: согласно данным ВОЗ ожирению подвержено около

300 млн человек в самых разных странах мира. Аналитики предсказывают, что в США к середине следующего десятилетия 20 % медицинских расходов будет выделяться на борьбу с ожирением и вызываемыми излишним весом болезнями. Одной из немногих стран, которым удастся успешно противостоять этой тенденции, является Сингапур, исповедующий далекие от либеральных методы воздействия на поведение граждан. Принятая в стране в 1992 г. Национальная программа здорового образа жизни предусматривает ежегодные проверки состояния здоровья и веса школьников. Те из них, у кого были выявлены отклонения от нормы, обязаны посещать дополнительные занятия по бегу и аэробике⁸. Сегодня многие страны пытаются изменить способствующую ожирению среду (законодательное собрание штата Миссисипи рассматривало даже проект закона, запрещающий ресторанам обслуживать посетителей с избыточным весом). Еще более очевидный пример – курение, когда основания свободы выбора подрываются прямыми запретами и непомерно высокими налогами.

Три драйвера перемен: демократия, знание и коммуникация

Демократия: больше ограничений и требований

По современным меркам в прошлом государства лишь изредка вторгались в повседневную жизнь людей. Если не брать во внимание редкие визиты сборщика налогов, то ритм жизни задавался не находящимся где-то далеко капиталом, а временами года и природными циклами. Процесс эволюционного развития форм правления был резко ускорен тремя подпитывающими друг друга тенденциями. Каждая из них способствовала увеличению общественного блага, что, в свою очередь, способствовало частному процветанию⁹. Первая из этих тенденций состояла в распространении демократии – общественного блага, зарекомендовавшего себя как наилучшее средство противостояния голоду и угнетению. Второй тренд заключался в увеличении объема знаний, большая часть из которых

была всеобщим достоянием. Третий — в увеличении количества взаимосвязей, выразившемся в создании комплекса положительных экстерналий, обусловленных тем, что ценность любой сети возрастает пропорционально квадрату количества узлов, из которых она состоит. Распространение этих трех групп общественных благ и их взаимодействия объясняют многие закономерности современного государственного управления.

Демократия — это «темная лошадка», вышедшая победителем скачек. До конца XVIII в. она описывалась преимущественно как оставшийся в далеком прошлом исторический курьез. Демократия была в высшей степени уязвимой формой правления и в 1930–1940-е гг. Но вскоре (по историческим меркам) оказалось, что эта идея довольно «заразна», и распространяясь из Англии, Швейцарии и США, она захватила многие страны Европы и остального мира. Дело зашло настолько далеко, что сегодня более 100 государств называют себя демократиями. Правительства, не входящие в круг демократических, тоже экспериментировали с выборами и некоторыми атрибутами конституционного правления. Демократия отнюдь не является улицей с односторонним движением. Довольно большое количество стран пережили и процессы дедемократизации, что позволило некоторым специалистам говорить о глобальной «демократической рецессии», последовавшей за мощной волной демократизации 1990-х гг. Но в тех случаях, когда демократии удастся пустить корни, она ориентирует государственные ресурсы на удовлетворение нужд и запросов общества, а не правителей.

В табл. 3.1. (заимствована из работы Чарльза Тидли) приведена классификация некоторых стран мира в зависимости от уровней дееспособности правительств и развития демократии. Большинство когда-либо существовавших в истории человечества государств заслужили место в левом нижнем квадранте. И только в последние 150 лет демократия эволюционировала в тандеме с растущей дееспособностью и все более широким участием общества в разработке и осуществлении государственных стратегий. Впрочем, нам хорошо известны и страны с высоким уровнем развития демократии и низкой дееспособ-

ТАБЛИЦА 3.1.
Дееспособность правительства
и уровень развития демократии

	Низкий уровень развития демократии	Высокий уровень развития демократии
Высокая дееспособность правительства	Казахстан, Иран	Норвегия, Япония
Низкая дееспособность правительства	Сомали, Конго	Ямайка, Бельгия

ИСТОЧНИК: Тилли Ч. Демократия. М.: Институт общественного проектирования, 2007.

ностью государства (в частности Ямайка), так же как и небольшое количество дееспособных государств с демократией низкого уровня (в частности Казахстан).

По мере того как демократия все глубже пускает корни, люди все более уверенно предъявляют требования к государству, что заставляет правительство все чаще осуществлять направленные на удовлетворение потребностей граждан практические шаги. Если исключить различия в величине доходов, то расходы демократий на предоставление общественных благ и услуг на 20–25 % выше, чем соответствующие затраты автократических режимов, а расходы на контроль над загрязнением природной среды – в два раза выше¹⁰. Как оказалось, сильная политика в области охраны окружающей среды не вызвана и никак не связана с более высокими государственными доходами. Скорее чистый воздух и чистая вода являются следствием формы правления, при которой правительство удовлетворяет требования относительно небогатых слоев населения¹¹. Аналогичная ситуация складывается и в Африке. По мере распространения народовластия,

расходы демократических правительств на начальное образование увеличиваются примерно в той же степени, в какой в недемократических государствах возрастают затраты на выгодное прежде всего элите университетское образование¹². Судя по имеющимся свидетельствам, в аналогичном направлении движется и Китай, в котором недавно прошли эксперименты по проведению выборов в местные органы власти. Согласно данным Яо Янга, ученого из Пекинского университета, в регионах, в которых проводились такие выборы, государственные расходы возросли на 20 %, в то время как административные издержки (часто включавшие в себя затраты, связанные с предоставлением льгот и привилегий местным чиновникам) снизились на 18 %¹³.

Одной из общих для демократических государств тенденций является прогрессивное налогообложение. При автократических режимах наиболее богатые граждане либо вообще избавлены от необходимости уплаты налогов, либо эти платежи не столь велики, так как основная тяжесть налогового бремени ложится на бесправные массы. В демократических странах предельные ставки налогов на доходы и личные состояния могут достигать 80–90 %, что позволяет перераспределять значительные суммы в пользу среднеобеспеченных и бедных слоев населения (согласно экономической теории это должно способствовать повышению уровня «чистого счастья», поскольку для малоимущего один доллар представляется гораздо более ценным, чем для миллионера).

Нередко власть в демократическом государстве оказывается монополизированной, коррумпированной или скомпрометированной. Но именно такого рода случаи позволяют нам объяснить, почему в процессе поиска факторов человеческого счастья, исследователи обнаруживают очень тесную корреляцию между демократической формой правления и степенью удовлетворенности людей своей жизнью: опыт народовластия способствует преуспеванию граждан. Не следует забывать и о выгодах, которые несет народу политика, учитывающая его интересы. Вопреки широко распространенному мнению, исследователи отмечают наличие устойчивой зависимо-

сти между государством и гражданской активностью: согласно одному из недавних опросов, «чем шире сфера влияния государства, тем в большей степени оно ассоциируется (причинная связь в данном случае, скорее всего, отсутствует) с высокой гражданской активностью»¹⁴. И все же, несмотря на все перечисленные выше достижения, во многих наиболее зрелых демократиях выражается тревога по поводу кризиса народовластия. В 1997 г. по инициативе норвежского парламента началось рассчитанное на 5 лет исследование «Власть и демократия в Норвегии». Ученые пришли к выводу, что «парламентская цепочка правления ослаблена в каждом ее звене». В том же году в Швеции была учреждена Комиссия по шведской демократии, а несколько позже в Финляндии началось осуществление Программы гражданского участия, предусматривавшей регулярные «общие обследования» состояния здоровья демократии в стране.

Избранники народа обосновывают свое право на власть и наличие различных мандатов оказанным им согражданами доверием. Но при ближайшем рассмотрении эти доводы могут оказаться блефом. Президентом страны может стать человек, получивший меньше голосов избирателей, чем его противник (как Джордж Буш-младший), или заручившийся поддержкой незначительного, по сравнению с общей численностью электората, большинства участвовавших в голосовании граждан (как Тони Блэр). Возможно, победа политика или партии была одержана не благодаря энтузиазму тех, кому понравилась избирательная программа, а скорее благодаря отрицательным чувствам по отношению к соперникам. Под давлением гражданских и общественных движений реформаторы из самых разных стран настойчиво ищут способы не только углубления, но и демократизации демократии: расширение прав граждан и потребителей; поиск новых способов их участия в принятии решений; большая степень открытости правительства и прозрачности его действий. Для того чтобы придать смысл задаче «расширения прав» используется огромный арсенал средств и методов, включая омбудсменов, гарантии и хартии; права на возмещение ущерба; права выбора; права

на получение информации; онлайн-петиции и суды присяжных; облегченный доступ к услугам посредством контактных центров и центров обработки телефонных вызовов; а также попытки облегчить «путешествия в поисках обслуживания» (обращение с заболевшими гражданами, например). У избранных политических деятелей более нет основания для заявлений о том, что они являются единственным легитимным каналом подотчетности: в зрелых демократиях создано множество других формальных и неформальных каналов.

Демократия и давление со стороны гражданского общества привели к радикальному изменению среды, в которой осуществляется деятельность государства, посредством институционализации более высоких этических стандартов. В то же время количество случаев финансовой коррупции остается значительным, особенно тогда, когда речь идет о крупных контрактах или планируемых разрешениях на осуществление той или иной деятельности. Коррупция сохраняется и в такой области, как финансирование партийной деятельности, принимая формы специальных соглашений, предусматривающих создание благоприятных условий для промышленных и финансовых воротил и компаний или сокрытие ошибок (как правило, когда скандал становится достоянием гласности, попытка сохранить его в тайне рассматривается как более серьезное нарушение, чем первоначальный провал). Самым очевидным свидетельством того, что подобные действия воспринимаются как этически сомнительные, являются усилия, направленные на сохранение секретности (в большинстве случаев заинтересованные лица переоценивают свои способности втайне вершить темные дела). Но в большинстве демократий институционализированы более высокие этические стандарты. Для того чтобы предотвратить незачинное поведение, поощрить добродетельных и предостеречь безнравственных, используются самые разные методы. В университетах, в которых обучаются государственные служащие, проводятся и формальные занятия по этике (основания морально безупречных действий) и практикумы, на которых разбираются конкретные случаи. Формальные

правила, прописанные в различных кодексах поведения и законах, регулярно пересматриваются и обновляются, что позволяет управлять границами дозволенного, нередко путем использования возможностей различных регулирующих органов и комиссий по вынесению квазизаконных решений и наказанию нарушителей. В особых случаях расследование правонарушений поручается парламентским комитетам, выводы которых получают широкое освещение в прессе.

В прошлом этика и эффективность рассматривались как взаимоисключающие альтернативы. Или правительство являет собой образец добродетели, или ему надо шевелиться, чтобы успеть на отходящий поезд. Приверженцы свертывания демократии часто настаивают на том, что это будет способствовать повышению эффективности государства. Рейтинги эффективности правительств разных стран мира тесно коррелируют с рейтингами коррупции, рассчитываемыми такими организациями, как Transparency International. Как бы то ни было, поистине хищнические государства управляются из рук вон плохо. Один из показательных примеров являет собой Камбоджа, практически игнорирующая обязанности по предоставлению услуг обществу. В этой стране насчитывается 343 министра, 849 генералов, 30 тыс. офицеров и 50 тыс. сержантов (на 15 тыс. рядовых). О всепроникающей камбоджийской коррупции можно и не упоминать.

По сравнению с недавним прошлым в современных сильных демократиях практикуется существенное ограничение действий правительства. Эти рамки и границы проистекают из конституционно закрепленного баланса ветвей власти, влиятельных судебных органов и верхних палат парламентов; аудиторов и инспекторов, надзирающих за деятельностью ведомств; международных организаций, в некоторых случаях остро критикующих деятельность правительств; и более открытых глобальных денежных и товарных рынков. На страже границ стоят также активные независимые СМИ, усилия которых в случае необходимости подкрепляются законными правами общества на получение информации и принципиальными политическими дискуссиями. Все перечислен-

ные выше факторы и обусловили изменение внешней среды как для политиков, так и для других официальных лиц. Места для фигур, наделенных никем не оспариваемой властью, таких как губернаторы в императорском Китае или префекты во Франции, практически не осталось. С другой стороны, как мы вскоре увидим, несмотря на различного рода ограничения, дееспособность государств, скорее возросла, чем уменьшилась.

Знания

Способность государства осуществлять те или иные действия непосредственно зависит от имеющихся у него знаний (см.: врезка 3.1.). Во многих развитых обществах доля обладающих той или иной формальной квалификацией в пределах поколения заметно выросла. Сегодня половина каждой возрастной когорты имеет высшее образование. Идея повышения сравнительных результатов в образовании, идет ли речь об измерении уровня школьного образования (например, в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) ОЭСР), привлечении иностранных студентов или повышении профессиональной квалификации, безраздельно владеет правительствами многих стран.

Государства поистине ненасытны, когда речь идет о необходимых им знаниях. Правительства всегда зависели от шпионов, торговцев и послов, поскольку границы их власти над другими в огромной степени зависели от относительной скорости поступления и точности информации. Но современность ознаменовалась революцией и с точки зрения абсолютного объема доступных правительству знаний, и с точки зрения технических приемов их использования — от методов обработки статистических данных (выработанных в немецком *Staat*), как «топлива» современных правительств, до чистой рациональности немецких камералистов и английских утилитаристов¹⁵. Расширение общедоступных знаний открыло возможности улучшения системы государственного здравоохранения, обеспечения всеобщего образования и создания универсальной системы пенсионного обеспе-



ВРЕЗКА 3.1.

Новая повестка дня в сфере знания

Политика развития человеческого капитала с ранних лет жизни до получения высшего образования

Основанный на исследованиях и разработках рост как ключевой элемент экономической политики

Создание благоприятной для получения знаний среды — регулирование, пространство/обстановка, налоги

Особый подход к наиболее чувствительным сферам новых знаний (например, стволовым клеткам)

Государственные и общественные инновационные стратегии

Научно-обоснованное государственное управление

Обеспечение безопасности и сохранение идентичности личности

Организация службы сбора информации, сфокусированной на корпоративных знаниях

Использование крупных массивов данных и бесплатный доступ к открытой информации

Государственные инвестиции и фирмы, деятельность которых основывается на знаниях



чения. Все эти достижения во многом связаны с расширением присутствия государства в экономике. Если в 1870 г. в большинстве развитых стран на долю государства приходилось около 11 % ВВП, то к середине 1930-х гг. этот уровень увеличился более чем в два раза. Впоследствии, в 1950–1980-е гг., темпы роста доли государственного участия еще более возросли. Если в 1960 г. государство сосредоточивало в своих руках в среднем 23 % ВВП, то в 1990 г. — уже 43 %. Основной движущей силой этого процесса стал общественный спрос на государственные услуги и повы-

шение уровня жизни. Наиболее высокие темпы роста государственных расходов имели место в периоды мировых войн (после их окончания расходы никогда не возвращались к довоенным уровням). В Великобритании, например, в 1859 г. количество государственных служащих достигало 30 тыс. человек, в 1890 г. — 50 тыс., в середине 1970-х гг. — 730 тыс., а сегодня оно снизилось примерно до полумиллиона человек. Уверенность в том, что государство обладает достаточными для решения возникающих проблем знаниями достигла пика после Второй мировой войны. Это была эра национализации целых отраслей промышленности, расширения государственного регулирования и планирования, введения новых систем социального обеспечения и страхования. Перфокарты и компьютеры обеспечили условия для повсеместного распространения таких профессий, как плановик и социальный работник, а также разработки новых методов измерения национальных доходов и расходов.

Вера в способность государства знать то росла, то уменьшалась, но разработки новых инструментов и технических приемов никогда не прекращались. Современные суперкомпьютеры позволяют государству довольно точно предсказывать погоду, создавать базы данных ДНК преступников, используемые правоохранительными органами, и широко применять сканеры радужной оболочки глаз для идентификации личности обычных граждан. Знания превратились в один из самых важных из числа распределяемых государством ресурсов. Когда-то они ограничивались финансовыми или материальными благами (продукты питания, жилье), сегодня все большее значение приобретает человеческий капитал. Его важнейшую роль осознавали уже авторы принятого в США в 1944 г. Солдатского билля о правах, предусматривавшего возможность обучения участников Второй мировой войны в колледжах или профессиональных учебных заведениях, а также дополнительные возможности для обучения в университетах и продолжения образования. Возможности обучения постоянно расширяются (например, увеличивается возраст людей, имеющих право на учебный отпуск). Параллельно привлекаются дополнитель-

ные ресурсы, такие как образовательные кредиты или поддержка семей с учащимися детьми (бразильская программа гарантированной заработной платы родителям *Bolsa Escola* или мексиканская программа *Oportunidades*, не так давно заимствованная мэром Нью-Йорка Блумбергом), финансовые активы (детские доверительные фонды), которые можно использовать для оплаты обучения детей, а также право на оплачиваемый учебный отпуск для взрослых, желающих обновить имеющиеся навыки.

Правительства разных стран ощущают необходимость в соревновании за наиболее оперативный и умный бизнес (разработка и внедрение новых технологий). Инструментами соперничества выступают льготы по налогам, которыми облагаются научные исследования и опытно-конструкторские разработки (НИОКР), программы совместного изучения или субсидирование консалтинговых услуг. В некоторых странах предпринимаются попытки передачи общественных знаний в частное ведение в надежде, что в конечном счете это приведет к всеобщему процветанию (удивительно, но лишь несколько государств оказались в состоянии продемонстрировать, что выгоды действительно превысят издержки). Возникает ощущение, что чуть ли не каждая страна собирается развивать все более сближающиеся друг с другом области «нано, био, инфо и когни»¹⁶. Едва ли не каждая страна и бизнес намереваются перевести экономику количества на рельсы качества, когда производятся не столько материальные блага, сколько знания. Финляндия, Дания и Израиль резко увеличили расходы на НИОКР. Но их примеру последовали далеко не все: несмотря на официальные призывы к переходу от количества к качеству, в Китае расходы на НИОКР остаются на относительно низком уровне. Аналогично, начиная с середины 1990-х гг. и до середины 2000-х гг., соотношение цен вывозимых из КНР товаров и экспорта ЕС (позволяет приблизительно оценить стоимость знаний, вложенных в продукцию) оставалось практически неизменным и варьировалось в диапазоне 2,5–2,6. Следовательно, пока у нас нет оснований причислять Китай к производителям продукции с высокой добавленной стоимостью.

По мере того как в фокус всеобщего внимания перемещаются вопросы, рассматривавшиеся прежде как второстепенные, от регулирования исследований в области биотехнологий и стволовых клеток до политики в сфере высшего образования (см.: врезка 3.1.), знания становятся все более важным аспектом процесса принятия политических решений. Широкое распространение получают новые инструменты политики. К ним относятся, например, механизмы регулирования продвижения инноваций (жесткие строительные нормы или расширение целевых показателей производства возобновляемой энергии) или такое преобразование системы государственных закупок, которое стимулировало бы как инновации, так и разумное расходование средств. Многие страны пытаются заимствовать динамичные контуры продуцирования знаний, которые стали движущими силами роста в Калифорнии. Связывая между собой государственное финансирование, университеты, венчурный капитал и высокотехнологичные предприятия, эти контуры обеспечивают резкое повышение эффективности использования новых знаний в практической деятельности. Несмотря на то, что лишь некоторые преуспели на этом пути, современная промышленная политика все больше ориентируется на знания (организация доступа малых производителей к информации о технологиях или внешних рынках).

Пересматриваются и собственные знания правительств. В таких никак не связанных между собою областях, как борьба с преступностью и пенсионное обеспечение, государства мира создали постоянно пополняющийся пул знаний и идей, подкрепляемый инвестициями в исследования, пилотные проекты, оценку и инновации. Методы «открытой координации» (принятые в ЕС) используют большую прозрачность для выработки политического курса, например, для того чтобы побудить правительства к контролю над дефицитом государственного сектора¹⁷. Между тем крупные базы данных, создаваемые различными правительственными органами, могут быть все с большей легкостью объединены, что позволяет значительно повысить эффективность обработки запросов потребителей. Например, появляется возможность выявления за-

кономерностей, связывающих те или иные преступления и стереотипы потребления, школы и дорожные пробки, качество воздуха и заболевания. В медицинской сфере, а также в производстве систематическое отслеживание данных позволило выявлять различные закономерности и предсказывать события, которые упускали из виду самые блестящие человеческие умы. Еще одним следствием стало установление новых взаимоотношений между государством и гражданами, так как создание первым обширных баз анонимных данных открыло доступ к ним вторым (например, больным, желающим узнать последствия использования новых методов лечения в отношении людей, страдающих аналогичными заболеваниями).

В то же время общественный характер знаний становится следствием далеко не всех современных тенденций. Законодатели США значительно расширили масштабы патентной защиты, распространив ее на объекты, рассматриваемые многими как естественно-научные открытия (частично, в области генетики). Европейские законы обеспечивают надежную защиту коммерческих баз данных, а Всемирная торговая организация прилагает энергичные усилия, направленные на принуждение к соблюдению прав интеллектуальной собственности (часто в отчаянных сражениях с набирающими силу технологиями копирования). Во многих странах усиливается защита личных данных граждан. В Германии, в частности, неприкосновенность этих сведений гарантирована первой статьей Конституции. В других странах набирают силу гражданские движения, цель которых состоит в том, чтобы личные данные принадлежали и контролировались самими людьми, а не большим бизнесом или большим государством (значительная часть работ в этой области была проделана под прозаическим лозунгом «управления взаимоотношениями с разработчиками программного обеспечения»).

Правительства никогда не обладали монополией на общественные блага. Сетевые технологии еще более упростили создание их самими гражданами в области знаний. Одним из знаков будущего стал ураган Катрина. В то время как Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям США (FEMA) не понимало, что происходит, граждане

уже действовали. За несколько дней набранные в Интернете добровольцы обработали 50 тыс. запросов о местонахождении эвакуированных или пропавших людей. Они оказали существенную помощь в поиске временного жилья для нуждающихся. Используя созданную добровольцами базу данных по поиску людей, в новые дома практически бесплатно переселились 5000 пострадавших от стихийного бедствия. Для того чтобы добиться сравнимых результатов государству пришлось бы израсходовать миллионы долларов и воспользоваться помощью бизнеса (необходимы специалисты по продажам) и благотворительных организаций (Красный Крест). Но что еще более важно, тысячи энтузиастов, добровольных спасателей использовали относительно простые технологии¹⁸.

*Связность и стирающаяся грань
между внутренней и внешней политикой*

Третья движущая сила изменений — постоянно повышающаяся степень связности и увеличение потоков денег, информации, материальных благ и людей, сделавших мир гораздо теснее. Взаимосвязанность расширяет возможности людей и способствует росту уровня жизни (объем мирового рынка товаров удваивается каждые 8–9 лет). Одновременно возникает новая напряженность в отношениях. К тому же те, кто остается в стороне от описываемых процессов, испытывают чувства обиды и разочарования (см.: врезка 3.2.).

Многие национальные государства родились в пламени войн. Неудивительно, что они никогда не забывают о возможности новых сражений и необходимости в первую очередь удовлетворять потребности в обороне страны. Каждое государство обязано найти баланс между внешними (обороноспособность и выживание в изобилующем опасностями мире) и внутренними (процветание экономики и высокий уровень жизни граждан, а также верховенство закона) приоритетами. Некоторые из вызовов коренятся в веках, хотя зачастую они принимают новые формы¹⁹. Все сильнее разгораются сражения за глобальное экономическое доминирование: на долю США приходится



ВРЕЗКА 3.2.

Новая повестка дня взаимосвязанного мира

Легальная и нелегальная миграция, а также предоставление убежища

Потоки наркотиков

Организованная преступность

Распространение новых инфекционных заболеваний (например, атипичная пневмония, птичий грипп)

Конкуренция за крупные инвестиции

Торговые войны (например, субсидирование сельскохозяйственного производства)

Войны, связанные с интеллектуальной собственностью (например, Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС))

Международная конкурентная политика (ЕС против США, *Microsoft* против *Google*)

Крупные города как ключевые игроки

Государства как бренды



25% мирового ВВП, 52% рынка капиталов (в долларах США), 58% рынка иностранных валют и 68% рынка иностранных резервов. Непосредственными соперниками США в борьбе за мировое лидерство являются ЕС и Китай. Возможно, не менее острое соперничество ведется за контроль над природными ресурсами. Известно, что в районе Персидского залива дислоцированы крупные военные базы США, а в различных африканских странах работают около 750 тыс. граждан Китая. С наступлением эпохи кибернетических войн приверженцы старомодных шпионских игр получили новое оружие. Первой об этом узнала Эстония, подвергшаяся в 2007 г. массированным кибератакам, предположительно, с территории России.

Глобализация актуализирует многие ранее невозможные вещи. Взять хотя бы поиск партнеров по совместным покупкам в супермаркетах (нечто подобное практикуют и крупнейшие города мира, поощряющие поездки за покупками в одном автомобиле членов двух или трех семей (чтобы ограничить выбросы углекислого газа) или устанавливающие светофоры на светодиодах). Упомянем и о передаваемом на аутсорсинг в другие страны управлении данными. Впрочем, это весьма рискованное предприятие (в 2007 субподрядчик из Айовы потерял миллионы файлов со сведениями о британских водителях). Некоторые норвежские города являются владельцами санаториев в Испании, а британские медицинские учреждения предоставляют возможность провести реабилитационный период в Бангалоре.

Вместе с тем все более взаимосвязанный мир оказывает огромное давление на государства, побуждая их к конкуренции. Многие из них соперничают за привлечение иностранных инвестиций, рассматриваемых и как источник капитала, и как возможность овладения новыми технологиями. Эта конкуренция привела к некоторому снижению предельных уровней налогообложения корпораций, хотя, вопреки многочисленным предсказаниям, за последние 15 лет общие платежи по налогу на прибыль только увеличились. Необходимость гармонизации правил обусловила ограничение государственного регулирования в некоторых областях (стандарты бухгалтерского учета, интеллектуальная собственность или электронная коммерция). Новые конфликты разгораются по вопросам регулирования монополий, особенно в странах, основанных на экономике знаний. Не прекращаются баталии по поводу антимонопольной политики между ЕС и США (вторые защищают интересы *Microsoft*). Они становятся особенно яростными, когда речь заходит о монополиях в сфере биотехнологий или беспрецедентном могуществе *Google*. Еще одним полем сражений является налогообложение, благодаря транснациональным компаниям, использующим трансфертное ценообразование и другие методы минимизации финансовых обязательств. В 1960–1970-е гг. этот вопрос бурно обсуждался

в ООН, но до сих пор некоторые глобальные корпорации либо вообще не платят чистые налоги, либо ограничиваются минимальными отчислениями. Одной из наиболее распространенных форм уклонения являются налоговые гавани. Возможно, в скором времени их популярность несколько снизится, благодаря принимаемым правительствами разных стран контрмерам. Немалую озабоченность государств как сборщиков налогов вызывает и рост электронной коммерции, так как Интернет одновременно предлагает анонимные и потенциально не поддающиеся отслеживанию покупки. Однако вполне возможно, что в долгосрочном плане цифровое программное обеспечение облегчит получение данных о транзакциях. По мнению некоторых специалистов, со временем (отчасти из-за коммерческого давления в сторону платы за использование, отчасти благодаря желанию государства контролировать сеть) на смену «диким джунглям» современного Интернета придет относительно легко просматриваемая «равнина». Тем не менее никаких достоверных прогнозов не существует.

Еще одним следствием более прозрачных международных границ стала проблема нелегальной миграции и беженцев. В лагерях переселенцев в разных странах мира томится около 12 млн человек. Между тем практически каждое государство стремится привлечь высококвалифицированных и мотивированных иностранцев (в Австралии, к примеру, для оценки кандидатов на въезд в страну используется специальная система баллов) и воспрепятствовать приезду тех, кто может обойтись бюджету слишком дорого (правительство Новой Зеландии постановило предоставлять вид на жительство только прошедшим специальный медицинский осмотр иммигрантам; в 2006 г. причиной отказа одному из экономических мигрантов стало наличие у него избыточного веса). У государств, столкнувшихся с проблемой быстрого старения населения, практически не остается другого выбора, кроме увеличения численности рабочей силы за счет миграции. В отсутствие непрерывного потока переселенцев Европа практически лишается шансов на устойчивый экономический рост и поддержание высокого уровня жизни.

Однако неуклонно растущее в 1990–2000-х гг. количество беженцев и лиц, добивающихся политического убежища, а также законных мигрантов оказало сильное воздействие на политический климат многих европейских стран (в некоторых из них эта проблема вызывает наибольшую озабоченность общества). Поэтому один из наиболее важных стратегических приоритетов Европы состоит в поиске адекватного ответа на растущее многообразие населения. Даже США, нация мигрантов, не сумела противостоять растущему давлению, и в 1990-х гг. численность пограничной охраны в этой стране была увеличена в четыре раза. Более того, развернулись бурные дискуссии о целесообразности предоставления незаконным мигрантам права на легализацию и о том, как следует организовать этот процесс в случае принятия положительного решения. На глобальном уровне важнейшей причиной миграции остается воссоединение семей. Но в последние годы был отмечен рост трудовой миграции (особенно в тех странах, где имеется потребность во временной рабочей силе). Ежегодно около 700 тыс. китайцев приезжают в Сибирь на сельскохозяйственные работы. После расширения ЕС за 2005–2006 гг. в Великобританию прибыло около полумиллиона новых мигрантов (в 2008 г. доля родившихся за рубежом, но работающих в Лондоне лиц достигла 42%).

Еще одной областью над которой утратили контроль государства, в то время как соответствующие международные институты остаются слабыми, является трансграничная преступность. Заметим, что некоторые из государств если не замешаны, то активно вовлечены в эту криминальную сферу. В 1998 г. министр финансов Швейцарии подтвердил, что его страна была вовлечена в отмывание денег на сумму около 500 млрд долл. в год. По оценкам специалистов ежегодный отток капитала из России достигает 15–20 млрд долл. (личное состояние премьер-министра Путина, по некоторым данным, равняется десяткам миллиардов). МВФ оценивает оборот глобально организованной преступности как превышающий 2 трлн долл. (по британским расчетам – от 19 млрд до 48 млрд ф. ст.), стоимость (легальных) оффшорных

счетов, ежегодно возрастающая на 500 млрд долл. составляет свыше 2 трлн долл. Основные доходы организованной преступности по-прежнему приносят наркотики, но наиболее быстро растущей формой стала торговля людьми. В сети торговцев живым товаром ежегодно попадают по меньшей мере 4 млн человек, а доходы преступников оцениваются в 5–7 млрд долл.

В некоторых странах основное внимание уделяется не перечисленным выше вопросам, а проблеме терроризма, даже если она непосредственно затрагивает лишь небольшое количество граждан. В конце XIX в. террористы-анархисты продемонстрировали, что маленькая группа преданных своим идеалам людей способна оказать огромное воздействие на общество. Впоследствии ни одной из террористических групп не удалось сравняться с ними по количеству успешных покушений на жизни глав государств. В 1970-х гг. новая волна международного терроризма поднялась в Палестине. Одновременно активизировалась деятельность террористов в Северной Ирландии, Италии, Германии и Испании. Через 30 лет разрушение башен Всемирного торгового центра в Нью-Йорке стало поводом для небывалого ужесточения мер в сфере внутренней безопасности и резкого увеличения соответствующих государственных расходов. Заметим, что внутренний терроризм по-прежнему представляет бóльшую угрозу, нежели международный. По расчетам Альберто Абади из Гарвардского университета, в 2003 г. было официально подтверждено 1536 случаев внутреннего терроризма и 240 международных инцидентов. Реакция правительств заключалась в реализации стратегий, направленных на устранение причин терроризма (попытки изоляции мусульманского населения западных стран от конфликтов на Ближнем Востоке) и его внешних проявлений (традиционная и техническая разведка). Правительства всех стран должны поддерживать равновесие между гражданскими свободами и интересами безопасности: более тесные взаимосвязи означают повышение вероятности того, что начавшиеся в одной части мира волнения проявят себя повсеместно.

Почти все эти конфликты разворачиваются в зоне средних широт от Центральной Америки через Ближний Восток до Центральной Азии. Для государств к северу и югу от этой зоны (от Чили до Канады, от Южной Африки до Европы, от Австралии до Японии), народы которых не столь темпераментны, характерно более стабильное и эффективное правление. Эти конфликты во все большей мере связаны не столько с традиционной борьбой за власть и влияние между сверхдержавами, сколько с новыми противоречиями между наиболее влиятельными странами и глобальными институтами. Остается неясным, пойдут ли современные великие державы в передаче автономии по пути, на который после 1945 г. встали США (как выразился президент Гарри Трумэн, «независимо от того, насколько мы сильны, мы должны отказать себе в праве действовать так, как нам заблагорассудится»). Очевидно, что поведение доминирующих сегодня стран, особенно США и Китая, оказывает мощнейшее воздействие на выбор других государств и на масштабы эффективной глобальной кооперации.

Новая география распределения власти и сравнительных преимуществ, которую несет с собой глобализация, изменила природу государственной стратегии. Значение военного превосходства постепенно снижается, и на первый план выходят стратегии привлечения инвестиций, исследовательских функций или высококвалифицированных специалистов. Повышение привлекательности становится явно декларируемой целью, которая конкретизируется в стратегиях маркетинга и брендинга. Одно из редких исключений — правительство Китая, которое и в период бурного роста экономического и политического влияния следует завету Дэн Сяопина «скрывать блеск, оставаться в тени». Но, начиная с 2000-х гг., и КНР проявляет все большее стремление к тому, чтобы ее культурное влияние в большей степени соответствовало военной и экономической мощи. Что касается внутреннего положения современных государств, то в них усиливается влияние крупных городов, в которых сегодня проживает более 50% населения Земли. Некоторые из них становятся центрами, критически важными для

взаимосвязанной глобальной экономики. Ведь в крупных городах прекрасно развиты деловые услуги, в них дислоцируются штаб-квартиры корпораций, научные и исследовательские центры, искусство, СМИ и туризм²⁰. Например, государственные стратегии стран Восточной Азии сегодня конкурируют, а в некоторых случаях и конфликтуют со стратегиями Сеула и Шанхая, Гонконга и Токио, стремящихся сохранить статус общемировых центров. Европейские Копенгаген, Мальмё и Стокгольм соперничают за право стать центрами предоставления передовых услуг для бизнеса. В самых разных странах мира города и регионы пытаются продвигать себя как бренды. С помощью маркетинговых инструментов они стремятся донести информацию о своих достоинствах до инвесторов, потенциальных мигрантов и туристов.

Новая роль этих городов стала следствием одного из самых неожиданных следствий глобализации — децентрализации. В отсутствие реальных военных угроз она рассматривается как один из наиболее продуктивных способов организации государственных агентств, служб и управлений. Результаты проводившихся в разных странах опросов однозначно свидетельствуют о том, что уровень благосостояния общества тесно связан с развитием демократии на местах. Важнейшим фактором является и предоставление населению возможности оказывать непосредственное влияние на государственную власть²¹. Одним из наиболее распространенных примеров радикальной децентрализации является Швейцария, регулярно занимающая верхние позиции в рейтингах эффективности государственного управления и являющая собой вечный укор приверженцам централизации и экономии на масштабе. В течение нескольких последних десятилетий многие другие страны, стремившиеся приблизить органы государственной власти к народу, осуществили радикальную децентрализацию²². В начале 1980-х гг. правительство Франции передало значительные властные полномочия департаментам и 36 тыс. коммун. Для того чтобы привести в новое равновесие взаимоотношения между местными органами власти и правительством государство использовало такие инновации, как «contrat

de ville» («контракт с городом»). В конце 1970-х гг. правительство Швеции предоставило регионам возможность отказаться от участия в государстве всеобщего благосостояния и объявить себя свободными коммунами, предоставляющими свои собственные услуги. Правительство Индии передало часть своих полномочий на три уровня вниз, вплоть до панчаятов (местных деревенских, районных и региональных советов). В середине 2000-х гг. новые полномочия местных сообществ и возможности контроля над государственными расходами на более высоких уровнях управления (проверка правильности распределения средств, выделяемых на строительство мостов, школ и т. п.) были закреплены законодательно. Даже правительство Китая расширило автономию местных органов власти (несмотря на периодические «откаты» к рецентрализации контроля над сбором налогов и расходами)²³. Настоящей лабораторией, успешно специализирующейся на экспериментах по расширению властных полномочий местных сообществ, стала Латинская Америка. Вспомним хотя бы самые известные примеры, такие как программы совместного бюджетирования в Порту-Алегри и создание органов власти на уровне микрорайонов в Куритибе. Вопрос об оптимальном размере государства пока остается без ответа, несмотря на большое количество исследований на эту тему в экономической (положительный и отрицательный эффекты масштаба) и политической (субсидиарность) теории. Однако примеры самых разных стран, от Исландии до Бутана, свидетельствуют о возможности в высшей степени успешного управления сверхмалыми по размерам государствами.

А как насчет больших масштабов? Предшествующий анализ глобальных проблем пролил некоторый свет на силы и слабости глобального управления. Такие институты, как ООН, МВФ и Всемирный банк, создавались для того, чтобы поддерживать экономическую стабильность и предотвращать военные конфликты между странами и гражданские войны, не допускать распада государств, контролировать миграцию и бороться с наркотиками²⁴. Даже по более рутинным вопросам, когда возникает необходимость перехода от благих намерений к решитель-

ным действиям, мир чаще всего проявляет прискорбную нерешительность. В одном авторитетном докладе утверждается, что с начала 2000-х гг. государствам мира

не удалось добиться вступления в силу Договора о полном запрещении испытаний ядерного оружия; не удалось достичь прогресса в продвижении конвенции о запрете биологического оружия; не удалось согласовать действия, необходимые для придания законной силы Киотскому протоколу; не удалось избежать войны в Ираке; не удалось в полной мере осуществить реформу МВФ; не удалось предложить устраивающую все стороны Конституцию ЕС; не удалось изменить патовую ситуацию, сложившуюся в рамках Дохийского раунда ВТО²⁵.

Да, были достигнуты и определенные успехи, такие как заключение Монреальского протокола об ограничении использования фреона и его соединений, направленного на защиту озонового слоя земной атмосферы²⁶; при этом затраты, связанные с его исполнением, чуть ли не в десять раз превысили первоначальные расчеты. Ввод войск и полицейских сил в Боснию и Косово оценивался как весьма успешный, в то время как репортажи о менее известных интервенциях, позволивших предотвратить военные конфликты (например, в Македонию) не получили широкого медийного освещения. Крупных успехов при некотором количестве неудач добился в последнее десятилетие ЕС, несмотря на скромную численность чиновников, составляющую 25 тыс. человек. Вспомним хотя бы принятие в союз новых государств-членов в 2004 г., что стало одним из наиболее впечатляющих успехов руководства союза.

Возможно, в будущем одной из наиболее интересных площадок глобальной политической активности станет обеспечение глобальных общественных благ. Имеются в виду согласованные действия, которые в перспективе могли бы принести большие коллективные выгоды. Но, как и в случае с общественными благами в пределах того или иного государства, здесь необходимы институты, наделенные правом расходования средств и соответствующие ресурсы. Один из примеров — здравоохранение. Со-

гласно предварительным оценкам, глобальные издержки, связанные с пандемией тяжелых форм птичьего гриппа, могли превысить 500 млрд долл. (расходы, ассоциируемые со вспышкой тяжелой атипичной пневмонии достигли 54 млрд долл.). ВОЗ оценивает затраты на разработку вакцин и медицинских препаратов, необходимых для подавления вспышки, в 500 млн долл. Еще около 1 млрд долл. потребуются на борьбу с пандемией в наиболее бедных, не имеющих развитых государственных систем здравоохранения, странах мира. Для создания таких систем потребовались бы гораздо меньшие по объему инвестиции, чем расходы на лечение заболевших во время пандемии людей. Но в настоящее время государства мира практически не имеют стимулов, которые побуждали бы их к такого рода инвестициям. Если же некоторые из них решатся на капиталовложения, другие государства могут попытаться бесплатно воспользоваться результатами чужого участия²⁷. Известно множество примеров такого рода, от совместных действий, направленных на ограничение климатических изменений, до общей заинтересованности в финансовой стабильности и предотвращении распространения ядерных материалов.

Каждая из рассматривавшихся нами выше трех основных тенденций — распространение демократии, рост объема знаний и повышение уровня связности — обуславливает повышение важности комплекса общественных благ, что во многом определяет динамику государственного управления. Все они тесно переплетены между собой. Рука об руку идут, например, знания и взаимосвязанность (китайские разведывательные службы стремятся получить информацию о новых технологиях западных компаний, а государственные инвестиционные компании скупают акции зарубежных инновационных фирм). Не менее тесно переплетаются знания и демократия: сегодня законы о свободе информации действуют в 90 % стран — членов ОЭСР (в 1970 г. — всего в пяти), подпитывая рост глобального гражданского общества²⁸. Многие объясняют и возникающие под воздействиями этих тенденций противоречия и внутренние конфликты: от негодования разделенных людей, до тех, кто не смог приспо-

собраться к условиям экономики, основанной на знаниях, и автократов, которым удалось подавить демократическую оппозицию и сохранить власть²⁹.

Паттерны реформ

Государство способно различным образом отвечать на вызовы, связанные с демократией, знаниями и все более тесными взаимосвязями. Но нельзя не отметить и наличие общих тем. Часть из них вытекает из изменений структуры спроса и предложения, часть является результатом появления новых паттернов власти, часть — следствием моды. Функции государства могут смещаться вверх, в сторону транснациональных органов, вниз, в сторону местных органов власти, и по горизонтали, в направлении частного сектора и некоммерческих организаций. Но и в относительно новых сложных паттернах часто остается место таким же крупным, как и раньше, государственным секторам.

Рынки, эффективность и новое государственное управление

Важную роль в развертывании реформ играет экономика. Начиная с нефтяных ценовых шоков 1970-х гг., повышающийся тренд государственных расходов, измеряемых как доля в ВВП, был приостановлен. Однако добиться их сокращения так и не удалось. Поскольку в таких областях, как здравоохранение и уровень жизни, государство испытывает неослабевающее давление растущих затрат, оно находится в непрерывном поиске путей оптимизации — получения большего за меньшие деньги. Разнообразие методов, возникших в пределах жизни последнего поколения, включая управление производительностью, приватизацию, соревновательность и рационализацию, и стало ответом на сложившееся положение дел, а также на представление о том, что государственные ведомства и отдельные чиновники не были в достаточной мере компетентны для эффективного распоряжения ресурсами. Частично эти общие настроения были вызваны

процессами развития демократии — усиление позиций гражданина и потребителя по отношению к бюрократу и профессионалу, — отчасти же они отражали растущее влияние бизнеса.

Этот значительный корпус идей, называемых еще новым государственным управлением, оказал глубокое воздействие на деятельность ведомств, которая приобретала все более стратегический характер. В некоторых отношениях новые идеи способствовали расширению горизонта планирования (побуждая к прозрачности действий и определенности целей), в некоторых — затрудняли стратегический переход (фрагментированность органов власти и стремление к получению краткосрочных результатов в ущерб реализации долгосрочных изменений). Рассматриваемые нами идеи получили особенно сильный импульс после нефтяного шока 1970-х гг., одним из следствий которого стала всеобщая озабоченность фискальным кризисом государства. Правительства представлялись как весьма уязвимые с точки зрения их захвата теми или иными заинтересованными группами и предоставляющие власть голодным бюрократам, стремящимся к расширению своих империй. Предполагалось, что решением проблемы могут стать рынки, а значит — экономическая либерализация (отказ от валютного регулирования, прекращение попыток установления контроля над ценами и доходами, дополненное приватизацией коммунальных компаний, реформой профсоюзов и дерегулированием). В некоторых случаях эти меры дополнялись ограничением социальных пособий и сокращением финансирования государственных услуг. Наиболее очевидно эти тенденции проявились в англосаксонских странах (в Новой Зеландии, США и Великобритании). Заметное влияние они оказали и на такие организации, как ОЭСР и МВФ (последний превратился в наиболее неистового певца неолиберальной политики).

Еще более глубокие реформы были осуществлены в структурной области. Государственные ведомства были преобразованы в независимые коммерческие компании (корпоратизированы), а затем приватизированы. Некоторые из них превратились в самостоятельные испол-

нительные агентства, руководствовавшиеся устанавливаемыми государством количественными показателями, но державшиеся несколько в стороне от других органов власти. Исполнение функций государственных институтов в тех областях, в которых правительство, как предполагалось, не имело никаких сравнительных преимуществ, было передано коммерческим компаниям. Имеются в виду такие сферы, как промышленное и гражданское строительство, уборка улиц и даже экономическое консультирование. Претерпел изменение и порядок финансирования некоторых функций (в рамках государственных финансовых инициатив и государственно-частных партнерств). Во многих случаях государству и обществу удалось добиться значительных успехов. Но нередко издержки, связанные с осуществлением перечисленных выше функций, оказывались слишком высокими в отсутствие сколько-нибудь заметного роста качества³⁰.

В некотором отношении эти реформы были частью продуманной стратегии по ограничению роли государства и разрушению слепой веры в его могущество, столь сильно распространившейся в Северной Америке после принятия политики «нового курса» и Европе — после Второй мировой войны. Безусловно, это была в высшей степени влиятельная идеология (для тех, кто привык мыслить в такого рода терминах)³¹. С другой стороны, в основе преобразований лежал чистой воды прагматизм: скептицизм относительно знаний и дееспособности правительственных органов и заинтересованность в оценке потенциала других моделей, обещавших высокие результаты при низких затратах. Но независимо от мотивации инициаторов (в зачинателях недостатка не было), эти эксперименты привели к размыванию границ государства. Стив Голдсмит в бытность мэром Индианаполиса (впоследствии был назначен старшим советником Джорджа Буша-младшего) заявлял, что если бы он нашел в местном выпуске «желтых страниц» хотя бы три записи о предоставляемых городом услугах, он немедленно передал бы их на исполнение коммерческим компаниям. В 1980-е гг. в Новом Южном Уэльсе практиковалось приглашение представителей общественности на обсуждение вопросов об увольнении

государственных служащих, должности которых были признаны избыточными³². Согласно расчетам Пола Лайта, численность теневых служащих федерального правительства США в девять раз превышает численность официальных чиновников (первых — 17 млн человек, вторых, без учета военнослужащих, — 2 млн человек)³³.

Умеренные реформы позволили улучшить качество предоставляемых государством услуг, сделав их более оперативными и адресными. Попытки провести более строгие измерения встретили негодование, но нельзя не согласиться, что они позволили точнее понять, что именно и почему работает в таких различных областях, как оборона, медицина и школьное образование. Широкое распространение получили методы управления производительностью (в частности, в США в 1993 г. был принят специальный Закон о результатах и эффективности правительства), что позволило добиться снижения коррупции, повышения продуктивности и усовершенствования процессов принятия решений. В принципе, основная цель всех этих и многих других форм «управления, ориентированного на результат» состояла в том, чтобы связать бюджетные ассигнования и полученные результаты. В начале 2000-х гг. в 47 штатах США были введены особые требования к бюджетированию, ориентированному на результаты, а в 31 штате они были оформлены законодательно. Лежащая в их основе идея о том, что государственные органы должны иметь больше стимулов к повышению результатов деятельности, представляется полностью оправданной. Ведь базирующиеся на вложениях бюджетные системы побуждают не столько к высокой продуктивности, сколько способствуют формированию ментальности «расходуй или потеряешь», когда неудачи и провалы вознаграждаются увеличением финансирования.

В странах, в которых глубокие корни пустила коррупция, повышение прозрачности способствует повышению качества государственного управления (по тем же самым причинам соответствующие мероприятия будут встречать упорное сопротивление; по словам директора румынского отделения Transparency International, в ее стране взятки дают всем: сиделкам и учителям, врачам

и чиновникам, — а институты недостаточно сильны, чтобы справиться с коррупцией)³⁴.

В целом во многих странах результаты реформ в рамках стратегии «нового государственного управления» не оправдали возлагавшихся на них надежд. В соответствии с данными недавнего международного сравнительного исследования производительности, проведенного под руководством Кристофера Худа, страны, вставшие на путь реформ, продемонстрировали плохие результаты. По словам исследователя, Великобритания «заняла позицию в середине нижней трети десяти наиболее развитых стран», а США оказались последними (какая ирония судьбы, с учетом того влияния, которым пользуется эта страна в глобальных дебатах по государственной политике).

Одним из факторов явилась доказавшая свою сложность техническая сторона дела. Например, до сих пор отсутствует система бюджетирования, которая действительно бы побуждала к высокой производительности. Ведь на практике все зависит от того, что считать положительным итогом. Чтобы понять, почему та или иная задача была решена или, наоборот, почему цель не была достигнута, необходимо выявить причины, обусловившие полученные результаты. Причины же эти могут быть самыми разными, от недостатка средств до неправильного выбора временных рамок, от характера политики до дееспособности ответственных за решение задач институтов. Не менее трудным является понимание того, что следует делать в случае, когда правительству не удалось достичь поставленных целей: увеличить финансирование, сократить его или сохранить прежние объемы. (Более подробно практические трудности управления производительностью рассматриваются в главе 7).

Ограничение сферы влияния правительства ведет не только к повышению эффективности, но и к появлению новых проблем, что становится очевидным в периоды кризисов. В процессе ликвидации последствий урагана Катрина в США стало ясно, что логистическая система розничной сети *Wal-Mart* куда более надежна и производительна, чем транспортная система американского правительства. Произошедшее в Великобри-

тании в 2000 г. крушение поездов под Хатфилдом стало свидетельством ограниченности возможностей государства вследствие либерализации. В течение нескольких месяцев после крушения частные железнодорожные операторы, опасаясь возможных судебных исков, приняли решение о резком снижении скорости всех составов. Отрицательные последствия этого решения (сокращение перевозок, нарушение расписания, увеличение загрузки автомобильных дорог) значительно превысили риски, связанные с использованием железных дорог (жертвами крушения стали четыре человека). Но в этом случае правительство оказалось практически бессильным.

В 1980–1990-х гг. отовсюду слышались смелые призывы к использованию потенциала рынков для трансформации сектора государственных услуг и других сфер ответственности государства. В некоторых случаях рынки и квазирынки функционировали весьма удовлетворительно. Например, с их помощью удалось установить конкурентные отношения в части ранее закрытых от стороннего участия государственных секторов. Однако результаты решений, основанных на рыночных механизмах, оказались существенно ниже ожидаемых. Классический пример — пенсионная реформа. В некоторых странах, включая Великобританию, поощрение к развитию индивидуальных пенсий на высококонкурентных рынках вызвало волну преднамеренно невыгодных для клиентов продаж со стороны частных компаний. В других странах, таких как Чили, переход от государственных («живи по средствам») к финансируемым в частном порядке пенсий, сделал последние недоступными для значительной части населения, а также сопровождался резким повышением транзакционных издержек, что свело на нет все возможные выгоды, которые могла принести более рыночная система. Основное допущение заключалось в том, что пенсии, которые будут выплачиваться фондами, управляющими капиталом, станут более устойчивыми, чем пенсии, формируемые из доходов от налогообложения. Однако если говорить об ограниченном пределах года временном периоде, то в обоих случаях будет иметь место одно и то же экономическое перерас-

пределение от тех, кто работает сегодня, тем, кто трудился вчера.

Сегодня страны, дальше всех продвинувшиеся на пути повсеместного развития рыночных отношений, служат отрицательным примером для всех остальных. Правительство Новой Зеландии давно отреклось от большинства проводившихся в 1980–1990-х гг. рыночно ориентированных реформ. Британия испила еще более горькую, чем того заслуживала, чашу громких провалов, от небрежно проведенной приватизации железных дорог до весьма существенной доли частных финансовых инициатив, которые, по современным оценкам, принесли ценность, никак не оправдывавшую вложенные в них деньги, в силу высоких транзакционных издержек и неспособности переадресовывать риски. К другим показательным примерам относятся частичный коллапс некогда весьма впечатляющей национальной системы здравоохранения в Китае (произошедший тогда, когда государственное оказание услуг было заменено рыночным) и знаменитая своими злоупотреблениями приватизация 1990-х гг. в странах Латинской Америки, ошибки которой вызвали резкий политический «левый поворот» в 2000-х гг.

Для некоторых стран, где граждане и домохозяйства имеют возможность приобрести страховку, компенсирующую риски, возможность обеспечения высокого уровня жизни посредством рынка остается достаточно привлекательной. Для других государств недискриминационная система социального обеспечения остается гарантией гармоничного, единого общества. В странах, где абсолютная бедность была существенно сокращена, изменились и условия политического контракта, гарантирующего всеобщее пенсионное обеспечение или здравоохранение. Более чем когда-либо возросло значение политического выбора среднего класса, согласно требованиям которого социальное обеспечение должно предоставлять четко определенную ценность за деньги. Современный средний класс поддерживает только то, в чем он видит непосредственную пользу для себя самого, а не только для беднейших слоев населения: например, усилия государства, направленные на заботу о детях

и стариках, на увеличение свободного времени и повышение денежных доходов. Во многих случаях подобные политические соглашения препятствуют попыткам введения рыночных отношений. Очевидно, что в таких социальных областях, как здравоохранение, рынки могут быть в высшей степени неэффективными (в США, например, расходы на душу населения в сфере здравоохранения в два раза выше, чем в Великобритании, но отдача от них значительно ниже, что частично обусловлено огромными транзакционными издержками, связанными с бухгалтерами, юристами, специалистами по маркетингу и менеджерами). Вероятнее всего, политика перераспределения будет продолжаться. Согласно данным МВФ, несмотря на то, что на протяжении двух последних десятилетий доходы всех групп населения увеличивались, возростала и степень неравенства между государствами со средним и высоким доходами. Во многом это объясняется выгодами, которые получает самая богатая группа стран за счет средней, в то время как доля наиболее бедной группы остается относительно постоянной.

Рынки обладают множеством достоинств, играя важнейшую роль в информационном насыщении государственного сектора и в функционировании обратной связи. Однако допущение, согласно которому для любой социальной организации рынки как естественный феномен являются «выбором по умолчанию», представляется ошибочным. Когда государство и закон отступают, их место занимают отнюдь не рынки медицинских услуг. Возникает нечто похожее на естественное состояние. Рынку необходимо придать желаемую форму, продумать конструкцию и адаптировать. И хотя решить эту задачу можно несколькими способами в рамках разных модификаций капитализма, но в той же мере, в которой рынок является продуктом органической эволюции, он представляет собой результат политических решений и соглашений. Непосредственные финансовые стимулы эффективны далеко не во всех сферах человеческой деятельности. Если вы хотите, чтобы учителя действительно учили, а врачи действительно заботились о своих пациентах, вы должны осознавать, что получаемое ими де-

нежное вознаграждение имеет важное, но ограниченное значение. Согласно большому количеству эмпирических наблюдений и в противоположность многим теоретическим построениям, поведение людей зависит от социальных сигналов не в меньшей степени, чем от материальных стимулов (Марч и Ольсен называют это «логикой подобающего поведения»)³⁵.

Интересный пример того, как рыночные стимулы могут в равной мере способствовать повышению результатов лечения и уменьшению разрыва в доступе к медицинским услугам, в том случае если они подкрепляются множеством других инструментов, дает нам Новая Зеландия. Если больные обращаются за помощью не только к закрепленным за ними врачам общей практики, но и другим специалистам, первые теряют в деньгах. Тем не менее правительство страны инвестирует значительные средства в крупномасштабные программы здорового питания и физического воспитания, ориентированные на наиболее подверженные соответствующим рискам группы населения. К тому же граждане выбирают две трети членов советов по здравоохранению.

В настоящее время схожие аргументы относительно предоставления комплекса прав приводятся и в сфере экологической политики. Вот уже много лет правительства разных стран пытаются ввести торгуемые разрешения на различные «антитовары» (загрязняющие природную среду отходы производства или выбросы CO_2). В результате приложенных усилий было создано несколько новых рынков. В отношении наиболее амбициозных проектов, таких как Киотский протокол и связанный с ним европейский рынок квот на выбросы углекислого газа, используется термин «механизм чистого развития» (CDM). Новые инициативы основаны на той основополагающей идее, что промышленные компании гораздо лучше государства знают, где могут быть осуществлены наиболее эффективные по издержкам сокращения выбросов. Поэтому рынки рассматриваются ныне как неотъемлемая часть любых принятых в будущем подходов к изменению климата. Однако рука об руку с рыночным подходом идут проблемы ценообразования и контроля.

В ЕС квоты на выброс углекислого газа оказались избыточными, что незамедлительно привело к ценовому коллапсу. Данная проблема могла бы быть решена, но Межправительственная группа экспертов по изменению климата (IPCC) обнаружила, что измерения исходных уровней выбросов осуществлялись со значительными погрешностями (60% для нефти, газа и угля и 100% для некоторых сельскохозяйственных процессов), что имеет жизненно важное значение для функционирования любого рынка. К тому же при определении квот не учитывались серьезные «чистые издержки» (финансирование проектов, которые были бы осуществлены и без него), эффект «рикошета» (деньги, полученные за счет механизма чистого развития, вновь направлялись на реализацию проектов, связанных с выбросами углекислого газа) и двойной счет. Неудивительно, что основную роль в улучшении экологической ситуации сыграли государственное регулирование и стандартизация, но никак не рынки. Изменение в будущем распределения ролей между государством и рынками в данной сфере представляется маловероятным.

Гражданоцентричное и системное государственное управление

Какие вопросы, темы придут на смену движущим силам реформ, проводившихся в конце XX в.? Предсказания всегда сопряжены с риском, но уже сейчас, в нашем настоящем, хорошо просматриваются основные направления изменений. Некоторые современные тенденции и, в частности, доступ ко все большим объемам информации и обратная связь (посредством данных, рынков или мнения потребителя) получают новый импульс к развитию. Другие тренды изменяют направление. Предвестники будущего набирают силу там, где власти сталкиваются с наиболее интенсивным давлением. Одно из них — растущее количество случаев хронических заболеваний, на долю которых приходится уже 46% от общего числа всех регистрируемых в мире болезней. Ожидается, что к 2020 г. этот показатель возрастет до 56%. Частично это

связано со старением населения многих стран мира, частично является следствием повышения качества здравоохранения и увеличения общей продолжительности жизни. Сегодня в США более трех четвертей случаев госпитализации, 88 % выписываемых рецептов и около 70 % посещений врачей-терапевтов связано с необходимостью лечения хронических болезней³⁶. Постоянно увеличивается не только количество хронических заболеваний, но и психических расстройств (30 % всех консультаций у врачей общей практики и 50 % повторных визитов). Согласно прогнозу ВОЗ в 2020 г. на второе место в числе причин расстройств здоровья выйдет депрессия³⁷. В Великобритании количество обращений за пособиями по болезни и нетрудоспособности по причине психических расстройств превысило 900 тыс. (это больше, чем количество официально зарегистрированных безработных). Измеренные в количестве потерянных рабочих часов болезни, связанные с человеческой психикой, образуют крупнейшую в мире группу заболеваний. В некоторых европейских странах, показатели смертности от самоубийств превысили смертность от дорожно-транспортных происшествий.

Посмотрим ли мы на условия лечения хронических болезней сквозь призму традиционных клинических предписаний и больничного ухода или через призму потребителей, проблемы администрирования и лечения очевидны. Значительную часть бремени ухода за больными берут на себя их семьи и друзья. Предоставление аналогичных услуг формальными структурами с участием высокооплачиваемых врачей и медсестер было бы слишком дорогим. Поэтому большая часть важных знаний о том, как создавать наилучшие долгосрочные условия для ухода за больными, принадлежит скорее им самим и членам их семей, но не врачам. Данное обстоятельство стало одной из причин заметного роста в последние два десятилетия количества влиятельных организаций по самостоятельной и взаимной помощи. Врачи и больницы продолжают играть важную роль, но они будут во все большей степени направлять самостоятельный уход, используя технологии осуществления мониторинга

и оказания поддержки. Результаты их деятельности будут оцениваться по классическим показателям скорости отклика или смертности. Но к ним добавятся индикаторы степени удовлетворения пациентов и их здоровья.

Мы рассматриваем хронические болезни не в свете обеспечения соответствующих услуг государством (деятельности во благо людей), а как классический пример проблемы, принуждающей сконцентрировать внимание на изменении качества взаимоотношений граждан и государства и на услугах, которые не подвергаются чрезмерной стандартизации, но предоставляются, исходя из индивидуальных потребностей людей. Обязательство по повышению степени индивидуализации сервиса означает нечто большее, чем непосредственное, лицом к лицу, общение с врачом или учителем. Потенциально, однако, это может означать различные учебные курсы и программы для каждого учащегося, значительно отличающиеся друг от друга подходы к уходу за пациентами или, по крайней мере, серии из нескольких сгруппированных в модули вариантов лечения и обучения, выбор которых осуществляется с помощью наставника или советника. Многие недавние реформы основываются на одной простой, но потенциально революционной идее о верховенстве индивидуального опыта человека в определении круга и характера получаемых им услуг. Например, выделение персональных бюджетов позволяет инвалидам контролировать соответствие расходов их личным потребностям. Такая практика переворачивает с ног на голову допущения, на которых основывались многие распространенные в XX в. услуги, связывая между собой непосредственную возможность распоряжаться деньгами, новые платформы (позволяющие продемонстрировать людям, что они могли бы приобрести на доступные им средства) и новые структуры, ответственные за советы и консультации. Некоторым официальным лицам и специалистам эти идеи казались слишком радикальными (угроза практикующим сегодня профессионалам) и даже опасными (угроза утраты контроля над издержками). В действительности они способствовали повышению уровня удовлетворения жизнью и сокращению расходов.

Часть этих реформ может рассматриваться как последний шаг в длинном, растянувшемся на несколько десятилетий, движении государственного сектора к реальной защите прав потребителей. В Великобритании борьба за создание советов потребителей и расширение их прав, инициатором которой выступил Майкл Янг, началась еще в 1950-е гг. Но первые формальные гарантии населению (такие как английская Гражданская хартия), как и первые официально устанавливаемые цели (власти Канады дают государственным ведомствам целевые задания по удовлетворению потребителей; для оценки степени их выполнения используется система «стандартных инструментов измерений» (СМТ))³⁸, датируются 1980-ми гг.

Наделение потребителей реальной властью (включая право на отказ) способно полностью изменить культуру предоставления государственных услуг. Но самой по себе защиты интересов потребителей недостаточно. Довольно часто граждане стремятся к участию в формировании услуг, а не только к выбору между ними. Процесс принятия решений воздействует на их восприятие. Ответ на вопрос «почему люди подчиняются закону?», например, частично состоит в том, что граждане чувствуют свою роль в процессе разработки тех или иных правил³⁹. Методы «открытого кода», основывающиеся на вовлечении пользователей в разработку товаров и услуг (подобные «пользовательской группе мозгового штурма» компании *Lego*, в которую входят «ведущие потребители», помогающие создавать новые игрушки и испытывать прототипы в приближенных к реальным условиях), давно стали общей практикой бизнеса (и всегда были общей практикой гражданского общества) и постепенно завоевывают признание в государственном секторе. Деятельность голландской «Бригады Кафки» — хороший пример того, как граждане могут согласовывать различные точки зрения на возможности повышения качества предоставляемых государством услуг. Еще один шаг вперед (возможность изменять набор услуг) был сделан в рамках Национальной программы пациентов-экспертов в сфере здравоохранения⁴⁰. «Одноранговые производственные сети», наподобие веб-браузера *Firefox*, и совместно составляемая эн-

циклопедия «Википедия» — это своего рода кооперативы (гораздо более масштабные, по сравнению с обычными). Они во многом напоминают те, которые в XIX в. проложили путь многим и сегодня предоставляемым государством услугам, и продемонстрировали возможность установления самых разных взаимоотношений между производством и потреблением, способных послужить существенному преобразованию государственных услуг (представьте себе, например, более открытую школьную программу или консультационные услуги для малого бизнеса).

Зачастую права потребителей не могут быть в полной мере реализованы, поскольку решение той или иной проблемы зависит не от степени гражданоцентричности государства, а от изменения предпочтений и поведения людей. Правительство, хорошо владеющее языком расширения прав, легко может использовать свою власть, чтобы сделать своих граждан более здоровыми и богатыми или обеспечить их безопасность. Таким образом, оно оказывается на территории совместного производства или совместного созидания, что требует принципиально отличного от традиционного образа мышления (оказание услуг пассивным потребителям при активном участии всемогущих профессионалов, бюрократов и бизнеса) в отношении предоставления услуг. На этой площадке совместного творчества многое зависит от качества взаимоотношений между учителями и учениками, врачами и пациентами или между гражданами и другими гражданами. Помимо прочего новое качество взаимоотношений способствует развитию домашнего образования и участию родителей в процессе обучения, распространению групповой медицинской взаимопомощи, возврату к практике микрокредитования, взаимного финансирования и старых «симбиотических» традиций, которыми так богата любая страна мира (см. работы Ивана Иллича)⁴¹.

Если одна группа тенденций развития сферы государственных услуг сфокусирована на микроуровне индивидуальных потребностей, то другая представляет особый интерес с системной точки зрения. Одним из наиболее мощных факторов являются климатические изменения, вынуждающие политиков рассматривать едва ли не каж-

дую область человеческой деятельности сквозь призму проблемы выбросов углекислого газа. В социальной политике все чаще используются механизмы комплексной обратной связи, работающие на предотвращение негативных последствий. В сфере здравоохранения ВОЗ продвигает идею «учета интересов здоровья в любой стратегии», от развития транспорта до борьбы со стрессом⁴². Важную роль в поддержании здоровья людей играют не только социальные сети, но и природа: согласно недавнему проведенному аналитическому исследованию эмпирических данных, общение с природой оказывает позитивное воздействие на показатели кровяного давления, содержание холестерина в крови, общий взгляд на жизнь и частоту стрессов⁴³. В Чикаго был проведен любопытный опрос жителей многоквартирных зданий, проживавших в одном случае в домах, окруженных деревьями и газонами, а во втором — без таковых. Оказалось, что представители второй группы гораздо чаще, в сравнении с жильцами домов, окруженных зеленью, тянули с устранением трудностей, с которыми им приходилось сталкиваться, и вообще рассматривали периодически возникавшие проблемы как очень сложные, имеющие давние корни и едва ли устранимые⁴⁴.

Обозревая сверху вниз весь корпус методов, используемых для того, чтобы влиять на поведение людей, мы видим, что они включают в себя законы (запрет на курение в общественных местах), стимулы (налоги на выбросы углекислого газа), снабжение (например, презервативами), социальный маркетинг (вроде того, что использовался для сокращения пробок в городах), рекламу (рассказывающую об опасностях вождения автомобилем в нетрезвом виде), привлечение сторонников и знаменитостей для оказания дополнительного давления с целью продвижения изменений (уличные смотрители (дружинники) или личные советники) и соглашения (например, о том, чтобы родители читали книги своим детям). В некоторых странах все эти инструменты находят широкое применение, а психологи и социологи пользуются в органах власти не меньшим влиянием, чем экономисты. При взгляде на этот инструментарий снизу

вверх становится очевидным, что ведущую роль в его использовании играет энергия простых людей, объединенных в общественные движения, цель которых состоит в защите окружающей среды, расширении практики переработки отходов или продвижении здорового образа жизни. В свою очередь, органы государственной власти, как правило, оказываются в числе последних участников процесса глубоких культурных изменений.

Государственная политика должна быть направлена на объединение восходящих и нисходящих движений. Ее столпами должны быть эмпатия и пристальное внимание к микромирам повседневного опыта, в противоположность тенденции рассматривать людей сквозь призму абстрактных категорий. Нисходящие и восходящие перспективы переплетаются и в некоторых случаях вступают в конфликт друг с другом и в сетях. Последние используются сегодня государством для надзора над гражданами, а гражданами — для надзора над государством, демонстрации его ошибок или поддержания видимой обратной связи по поводу услуг. С одной стороны, сети позволяют объединить данные о поведении граждан, хранившиеся в обособленных базах данных, с другой стороны, они открывают пользователям возможность согласования усилий (например, в случаях, когда требуется медицинская помощь или советы) и отказа от услуг посредников (например, в случае, когда детям, находящимся на содержании государства, предоставляется возможность контролировать выделяемые им средства и самостоятельно выбирать опекунов).

Проблема доверия

В какой-то степени либерализация и децентрализация были ответом на недоверие — ощущение, что органы государственной власти более не служат интересам людей. Многие общества сталкивались с порочной спиралью государственного управления. Вот как описывал ее бывший декан Гарвардского института государственного управления Джозеф Най: «Если люди убеждены в некомпетентности правительства и отказывают ему в доверии,

скорее всего, они не пожелают предоставлять ему ресурсы. Без надлежащих ресурсов, правительство не способно нормально выполнять свои функции. В результате неудовлетворенность людей и недоверие к государству еще более возрастают». В некоторых отношениях произведенные в 1980–1990-х гг. под влиянием неолиберальных идей сокращения государственных расходов не столько излечили бюджетную систему, сколько нанесли огромный ущерб производительным инвестициям (образование, инфраструктура), что подорвало основы долгосрочного экономического роста.

Если в 1980-е гг. в центре дискуссий находилась проблема размеров государства, сфер его влияния, то в 1990-е гг. основное внимание уделялось более сложным вопросам о наилучших способах использования власти и ресурсов и возможности установления правильного баланса спроса и предложения. Государство может в высшей степени эффективно распоряжаться и 60 % и 30 % ВВП. Размеры его участия имеют гораздо меньшее значение в сравнении с качеством. Последнее может быть обеспечено благодаря непосредственному предоставлению государством тех или иных благ или созданию более открытых рынков государственных товаров и услуг. Кроме того, большое значение имеет успех и масштаб правительства, который должен соответствовать местным политическим условиям. Критически важной с точки зрения формирования доверия является способность государства к разнообразным действиям: в Южной Африке решающее значение имеет успех в сокращении бедности⁴⁵, в то время как в США — управление экономикой и борьба с преступностью⁴⁶. В то же время, согласно выводам политологов, легитимность и длительность существования всех демократических систем зависит от того, в какой степени общество верит, что действия государства являются правильными, честными и эффективными⁴⁷.

Следовательно, государство должно уделять пристальное внимание действительным потребностям общества, не слишком полагаясь на теорию или мнения экспертов. Впрочем, политиков всегда интересовали чаяния народа, пусть даже не до конца оформившиеся. Для того чтобы

их выявить, применялись непрерывно усложнявшиеся инструменты: от использовавшихся британским правительством во время Второй мировой войны «шпионов Купера», проводивших опросы населения, до исследований компаний *Gallup* и *MORI*, а также огромного разнообразия современных методов (фокус-группы, гражданские жюри, совещательные опросы). В главе 13 я расскажу о том, как придать полученной с их помощью информации общественную или социальную ценность. Одной из многих причин, определяющих важность такого рода сведений, является растущий разрыв между оптимизмом людей относительно себя самих и их оптимизмом по поводу общества в целом. Согласно данным опросов, проводившихся в странах ЕС, средняя чистая позитивная оценка респондентами своих личных перспектив достигает 29,2% (исчисленная как разница между теми, кто оптимистично оценивает свою жизнь в ближайшие пять лет, и теми, кто оценивает ее пессимистично), в то время как коллективный оптимизм составляет всего 4,5%. Весьма примечательные показатели были получены в Великобритании: если индивидуальный оптимизм достигал 43%, то коллективный уходил в минус (–7%). Таким образом общий разрыв составил 50%. Очевидно, что индивидуальная жизнь каждого не может улучшаться в условиях ухудшения положения общества в целом. Следовательно, имеющиеся данные указывают на глубокое отчуждение людей от политики и власти, а также на то, что коллективные проблемы рассматриваются сквозь сильно искажающую реальное положение дел оптику⁴⁸.

Повышение благосостояния как главная цель

На протяжении большей части истории человечества государство рассматривало в качестве своей приоритетной задачи сохранение территории. Военные всегда находились на вершине социальной иерархии и имели «право первого голоса» при распределении средств, полученных от сбора налогов. Но в XX в. центр внимания государства сместился в сторону экономики. Экономическое ма-

стерство стало важнее отваги военных. Состязания армий сменились соревнованиями в уровне ВВП и ВВП на душу населения. Государственные стратеги сосредоточились на вопросах ускорения развития отраслей, производящих экспортную продукцию, поддержания экономического роста или стимулирования внутренних инвестиций. Но в начале XXI в. политики осознали, что в будущем экономический рост перестанет быть исключительным предметом их забот. На изменение системы ценностей повлиял единственный фактор. Как известно, если основные потребности человека полностью удовлетворены, его внимание переключается на другие — качество жизни и количество материальных благ, состояние природной среды в месте проживания и т. д. (данное положение нашло подтверждение в исследованиях многих ученых)⁴⁹. По мере того как голод и крайняя бедность перестали восприниматься большинством населения как реальные угрозы даже на уровне подсознания (а воспоминания о подобных бедствиях в прошлом хранят лишь два поколения), фокус общественного внимания переместился на вопросы здоровья, достатка и процветания.

Такие изменения в системе ценностей имеют под собой глубокие корни — согласно Конституции США каждый имеет право на стремление к счастью, а английские утилитаристы ставили целью достижения возможно большего счастья для как можно большего количества людей. В наше время эти ожидания были подкреплены результатами научных исследований, согласно которым, начиная с определенного уровня благосостояния, дальнейший экономический рост отнюдь не обязательно ведет к большей остроте ощущения счастья (данный феномен известен как парадокс Истерлина; назван так по имени американского экономиста Ричарда Истерлина). Сегодня уровень счастья пытаются измерить множество исследователей. Одним из наиболее известных проектов является «Мировой ценностный опрос»⁵⁰. Эд Динер, проанализировав данные 916 опросов, проводившихся в 45 странах мира, пришел к выводу, что по шкале от 0 до 10 большинство людей оценивают уровень своего счастья на 7 баллов. Действительно глобальное исследо-

вание с участием 132 стран мира было проведено компанией *Gallup* в 2005–2006 гг. (все эти опросы — эхо предсказания, сделанного Олдосом Хаксли в «Дивном новом мире»: «Самыми важными „манхэттенскими проектами“ грядущего будут грандиозные, организованные правительствами исследования того, что политики и привлеченные к участию ученые назовут „проблемой счастья“»).

Но лавина данных произвела на свет несоизмеримо меньшую отрасль, занятую их анализом. За последние 30 лет в большинстве стран мира уровень счастья возрос (первые места в рейтингах часто занимала Швейцария), а значения стандартных отклонений, отображающих неравномерность распределения, уменьшились, несмотря на то, что несчастливым может воспринимать себя значительное меньшинство населения (в Великобритании на 5 баллов по шкале 0–10 оценивают уровень счастья 8% опрошенных). Но имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в течение длительных периодов, когда ВВП мог удвоиться или утроиться, для большинства населения показатели счастья если и возрастали, то в гораздо меньшей степени, чем общеэкономические результаты⁵¹. Гораздо более пессимистическую картину рисуют другие индикаторы, такие как индекс устойчивого благосостояния, предложенный Дэли и Коббом. Начиная с 1970-х гг. в западных странах этот показатель демонстрирует тенденцию к снижению.

Выдвигались самые разные объяснения стагнации уровня счастья: привыкание (более высокий уровень благосостояния становится привычным) или специфические характеристики потребительских обществ, когда людей в большей степени волнуют доходы более богатых, чем свои собственные. В некоторых странах (Дания) уровень счастья вырос весьма значительно, в то время как в других (Бельгия) он снизился. Представляется, что социальное доверие и качество государственного управления в большей степени воздействуют на значения показателя счастья, чем доход. Еще одним фактором, безусловно, является статус. Согласно данным одного из самых широких, проводившегося под эгидой правительства Великобритании по всему миру опроса о состоянии

здоровья граждан, ожидаемая продолжительность жизни высших руководителей почти на 20 лет превышает аналогичный показатель для тех, кто находится на нижних ступенях иерархии. Примерно так же обстоит дело и с уровнем счастья. Поскольку распределить статус более или менее равномерно удалось лишь в некоторых обществах, эта проблема, возможно, является главным барьером на пути повышения благосостояния.

Исследователи проблемы счастья обнаружили множество тесных корреляций между различными факторами. При этом научные оценки, касающиеся направлений каузальности (или воздействия генетической предрасположенности) расходятся довольно сильно⁵². Высокий уровень счастья коррелирует с экономическим изобилием, политической свободой, верховенством закона, государственной системой социального обеспечения, со справедливым распределением доходов и толерантностью (в указанном порядке). В своей совокупности эти факторы на 70–80% объясняют различия между странами. Сегодня о структуре счастья нам известно достаточно много: его уровень выше у женщин, у людей, поддерживающих устойчивые взаимоотношения, у тех кто обладает крепким здоровьем и имеет высокий доход. Соответственно, не могут назвать себя счастливыми безработные и недавно разведенные люди. С высоким уровнем счастья ассоциируется и участие в общественной жизни и деятельности различных сообществ. С точки зрения возрастного распределения кривая счастья имеет U-образную форму. Ее низшая точка приходится на людей в возрасте 45 лет, а затем начинается новый подъем (возможно потому, что ожидания индивида приходят в соответствие с его реальными возможностями).⁵³ Представляется, что восприятие счастья колеблется вокруг некоего постоянного уровня. Например, после первоначального снижения у лиц, перенесших травмы и ставших инвалидами, оно относительно быстро возвращается к исходному уровню. И наоборот, те, кому удалось выиграть в лотерею, чувствуют себя более счастливыми сравнительно недолго. Известно и то, что положительное счастье и отрицательное несчастье частично дополняют друг друга, а также могут

различным образом изменяться. На определенные размышления наводят и свидетельства об обратной пропорциональной зависимости между уровнем счастья в той или иной стране и средними показателями кровяного давления ее населения.

Какое отношение все эти рассуждения о счастье имеют к политике государства? Нет никаких разумных оснований для какой-либо страны рассматривать достижение счастья в качестве своей важнейшей цели. В ситуации катастрофы или на пороге войны на первый план выходит безопасность граждан. Государство может ставить перед собой самые разные легитимные цели: стремиться к добродетели или к тому, чтобы оставить богатое наследие для будущих поколений. По словам Амартии Сена, «возможности» представляют собой лучшую политическую цель, чем счастье, так как первые обеспечивают право выбора образа жизни⁵⁴. Другие исследователи придерживаются мнения о том, что приобретаемая с опытом мудрость имеет большее значение, чем ощущение счастья или благополучная жизнь, поскольку залогом правильного общества является наличие у его членов дисциплины, позволяющей противостоять искушениям, рассудительности для сопряжения целей и средств и эмпатии, то есть умения взглянуть на мир глазами другого человека. Согласно одному из обоснований этой точки зрения, самые разные традиции базируются на одних и тех же добродетелях (в соответствии с одним из недавних масштабных опросов, к ним относятся мудрость и знания, отвага, любовь и человечность, справедливость, сдержанность, а также духовность и способность к познанию нового). В долгосрочной перспективе государство может сконцентрировать усилия на создании условий для расцвета человеческих способностей, что, как обоснованно утверждает Марта Нуссбаум, выходит далеко за пределы понятия счастья (не в последнюю очередь потому, что люди слишком легко принимают ограниченность своей жизни и чаще всего недооценивают собственный личностный потенциал). Впрочем, все эти аргументы отнюдь не дают оснований игнорировать вопросы благосостояния граждан. Скорее, их основная идея состоит в том, что

благосостояние должно рассматриваться в контексте, как важная промежуточная цель. Центральная идея позитивной психологии, состоящая в том, что хороший характер—это продукт воспитания, уходит корнями в глубокую древность, и для ее жизнеспособности есть вполне достаточные основания⁵⁵. И все же в наше время усилия государства по повышению уровня счастья представляются менее оправданными, в сравнении с мерами по ограничению необоснованных страданий, независимо от их источника (болезни, одиночество или бессилие).

Как в таком случае измерять уровень благосостояния? Используемые сегодня в большинстве стран мира индикаторы, основанные на данных о ВВП, были предложены в 1930–1940-х гг. Желающие могут воспользоваться альтернативными, скорректированными показателями ВВП, применяемыми для оценки некоторых издержек роста, таких как сокращение свободного времени или более высокие страховые взносы, обусловленные риском преступных посягательств. Некоторые показатели, так же как и индекс счастья, позволяют получить не более чем одномерную картину реальности. Другие соединяют в себе экономическое и социальное измерение. Наиболее известным из них является индекс развития человеческого потенциала ООН, включающий в себя показатели детской смертности и грамотности населения. Желающие имеют возможность проверить в деле и индекс социального здоровья Фордэмского университета. Правительства некоторых стран мира проводят систематические замеры уровня благосостояния в таких ключевых областях, как удовлетворенность людей семейной жизнью, работой или местами проживания. Во многих странах были разработаны собственные показатели благосостояния. В южнокорейском Сеуле взят на вооружение индекс счастья, объединяющий в себе объективные и субъективные оценки по восьми индикаторам и тридцати областям. В Японии под эгидой секретариата кабинета министров вот уже в течение 50 лет проводится «опрос общественного мнения относительно национального образа жизни», участники которого, в частности, отвечают и на вопросы о степени удовлетворения различными ее аспектами.

Ни одному из названных индексов, возможно, не суждено войти в число стандартных показателей. Есть все основания полагать, что счастье не может рассматриваться как некая цельная категория; по своей природе оно настолько рыхло и неоднородно, что трудно сформулировать общие, универсальные критерии его измерения⁵⁶. Но даже если на смену ВВП не придет никакой другой единый показатель, последовательные научные изыскания в сфере благосостояния могли бы инициировать преобразования по различным направлениям государственной стратегии и политических решений (даже с учетом того, что счастье относится к тем целям, успехом в достижении которых посредством надежных стратегий не могут похвастаться ни отдельные люди, ни целые институты)⁵⁷. Возьмем, например, экономическую политику. Поскольку потеря работы оказывает разрушительное воздействие на уровень счастья, в будущем правительствам придется искать иные компромиссы между уровнем безработицы и ростом или инфляцией. Мы видим, что в здравоохранении все чаще основной акцент делается не просто на сохранении жизни людей, но на обеспечении определенного ее качества, что может проявляться, например, в большей толерантности к пациентам, которые хотели бы распоряжаться временем и способом своей смерти; придании более высокого статуса различным аспектам ухода за больными; предоставлении дополнительных, в сравнении с врачами, полномочий экспертам из числа пациентов. Известно, что проблема психических расстройств всегда рассматривалась как менее значимая, чем государственное здравоохранение и обеспечение доступа к лечению. Но такие расстройства оказывают очень сильное воздействие на уровень благополучия как самих больных, так и окружающих их людей, поэтому ситуация, по всей видимости, должна измениться.

Более глубокое понимание роли социального капитала, взаимоотношений и доверия влияет и на государственную политику. Данные исследований, посвященных оценке уровня счастья, свидетельствуют о значении прочной дружбы и устойчивых взаимоотношений между людьми, что побуждает правительства к новым усилиям, направ-

ленным на изучение паттернов социального капитала и поддержку институтов и программ, способствующих упрочению взаимоотношений: например, родительские консультации, посреднические услуги и помощь таким локальным институтам, как почтовые отделения или клубы (далеко не всегда оправданную с чисто экономической точки зрения). Заинтересованные лица с огромным интересом наблюдали за успехами таких городов, как Портленд в США, которому удалось переломить общенациональную тенденцию к снижению социального капитала, или североевропейские страны (противостоявшие глобальным тенденциям). Изменение господствовавших представлений открыло новые перспективы: в частности, пожилые люди ощутили, что политика, направленная на борьбу с одиночеством, имеет не меньшее значение, чем пенсионная политика. Одновременно возникли и новые вопросы. Например, выяснилось, что продолжительность сна людей коррелирует с уровнем счастья. Отсюда вопрос: насколько целесообразна разработка городской стратегии увеличения продолжительности сна? Другие примеры касаются стратегий сокращения времени ежедневных поездок на работу из предместий в город и обратно (согласно американским данным, у многих людей длительность таких поездок существенно превышает оптимальное с точки зрения нормального уровня благополучия время) или влияние на культурную среду детей (снижение степени беспокойства, вызываемого рекламой). Еще одно направление изменений может быть связано с сокращением или обобществлением позиционных благ (старинные дома, редкие предметы искусства, элитный туризм или высокостатусные роли). В случае, когда значение позиционных благ в обществе становится более заметным, это оказывает сильное воздействие на уровень счастья, поскольку многие прикладывают огромные усилия для того, чтобы выделиться из толпы. В прошлом уменьшение этого негативного влияния достигалось с помощью расширения доступа к такого рода благам (например, предоставление права на прогулки рядом с историческими зданиями или поддержка дешевых перелетов за рубеж)⁵⁸.

Многостороннее давление, которое испытывают сегодня правительства разных стран, не позволяет делать обоснованные прогнозы относительно того, какие именно проблемы окажутся в центре внимания государства в будущем. Длительный экономический спад или продолжительный период повышенного внимания к вопросам безопасности, вызванный террористическими актами, сдвинут вопросы счастья и благополучия людей в нижнюю часть списка наиболее важных политических вопросов. Если ущерб, причиняемый изменениями климата, окажется настолько большим, насколько он может оказаться, государства должны будут подготовиться к резкому увеличению миграционных потоков, истощению запасов продовольствия и оказанию помощи регионам, в которых происходят резкие колебания численности населения. Когда речь идет о выживании людей, на поиск ответов не остается ни времени, ни сил. В то же время государству будет все труднее игнорировать новые знания о человеческом счастье. Никто уже не верит утверждениям, что счастье — лишь следствие быстрого экономического роста.

Баланс спроса и предложения

Оценка сложившейся на рубеже веков ситуации обнаруживала безукоризненную работу некоторых частей государственного механизма, причиной чему служила прочная опора на опыт и знания, а также глубокое понимание того, в чем именно состоит общий интерес. Мы имеем в виду, в частности, сферу макроэкономической политики (хотя ей предстоит пройти новую проверку глубоким финансово-экономическим кризисом, разразившимся в конце 2000-х гг.), государственное здравоохранение и основные государственные услуги. Большинству стран мира удалось в значительной степени развить компетенции и способности в этих областях. Были продемонстрированы и успехи в решении ряда классических административных задач: например, при переходе от левостороннего к правостороннему автомобильному движению (Швеция, 1967 г.), объединении прежде разде-

ленной страны в единую правовую, административную и экономическую структуру (Германия, начало 1990-х гг.) или введении евро (2000-е гг.). Правительства развитых стран оказались в высшей степени компетентными в решении такого рода задач, несмотря на периодические просчеты (провал кредитного регулирования 2000-х гг.).

В некоторых других областях результаты были не столь однозначными — проблемы социального отчуждения, семейной политики и психических расстройств — и значительно варьировались в зависимости от той или иной страны, что в некоторой степени обуславливалось их исторической спецификой. Существует мнение, что в некоторых областях национальные государства не способны самостоятельно справляться с трудностями (выбросы углекислого газа, миграция, оргпреступность и торговля наркотиками, а также управление водными ресурсами) исключительно в силу своих размеров. Процесс же создания необходимых для решения этих проблем институтов протекает медленно и не слишком плодотворно.

Итогом комплексных изменений такого рода является примерное равновесие восходящего и нисходящего давления на государство (см.: врезка 3.3.). Даже в тех странах, в которых были предприняты самые энергичные меры по ограничению масштабов государственного участия, снижение степени его присутствия в экономике с избытком компенсировалось активным присутствием в социальной сфере, образовании и здравоохранении⁵⁹. Восходящее давление на государственные расходы и спрос включает в себя положительную эластичность спроса на ключевые услуги (при повышении доходов граждане направляют большую их долю на расходы, связанные со здоровьем и образованием), а также эффекты старения населения (что, как правило, означает увеличение доли населения, зависимо от коллективного предоставления социальной помощи). Нисходящее давление обусловлено конкуренцией и индивидуалистическими культурами. Примерное равновесие между восходящим и нисходящим давлением поддерживается благодаря предприимчивости политиков, заинтересованных в поиске новых ролей для государства и новых соглашениях,

направленных на достижение баланса между налогами и расходами, свободами и безопасностью. Все эти усилия политиков направлены на достижение конечной цели любого государства — обеспечение его легитимности.



ВРЕЗКА 3.3.

Восходящее и нисходящее давление
на масштабы государственного участия

ВОСХОДЯЩЕЕ ДАВЛЕНИЕ

Положительная эластичность спроса на услуги здравоохранения и образования

Старение населения и растущая потребность в уходе

Чувство незащищенности

Неприятие риска

Более квалифицированный сбор налогов

Приспособление к изменениям климата

НИСХОДЯЩЕЕ ДАВЛЕНИЕ

Индивидуализация и защита прав потребителей

Глобализация и конкуренция

Неравенство и растущее количество случаев уклонения от получения государственных услуг и пособий

Мир

Уклонение от уплаты налогов благодаря использованию Интернета



Эта деятельность может быть в высшей степени творческой. Многие страны и крупные города разработали и осуществили множество разнообразных стратегий, позволивших им выжить и добиться процветания. Идея о существовании единственной жизнеспособной формы капитализма или демократии — это опасный миф. В последние годы, например, многие страны добились больших успехов

в создании высокотехнологичных отраслей промышленности, используя принципиально разные стратегии:

- **очень крупные государственные субсидии и компании, относящиеся к числу национальных чемпионов, вкупе с сильным венчурным капиталом и стимулами для университетов (США);**
- **поддержка нескольких доминирующих конгломератов, тесно сотрудничающих с правительством, и обслуживающих преимущественно внешние рынки (Япония);**
- **сильная государственная поддержка плюс национальные чемпионы (Франция);**
- **низкие ставки налогов в отношении прямых иностранных инвестиций (Ирландия);**
- **государственное финансирование новых предприятий, многие из которых создавались на волне успеха одной динамично развивающейся компании (Финляндия);**
- **создание отрасли по производству микропроцессоров под патронажем государства, что позволило стране занять доминирующие позиции на глобальных рынках (Тайвань).**

То, что работает в одной стране, совсем необязательно окажется эффективным в другой. Однако анализ используемых ОЭСР, МВФ, Всемирным экономическим форумом, Всемирным банком и др. «турнирных таблиц» и показателей дает основания для вывода о том, что наиболее успешные в начале XXI в. страны обладают некоторыми общими чертами. И речь идет не о численности армий, количестве природных ресурсов или появлении харизматических лидеров — аспектов, которые были гарантией мощного государства в прошедшие века. Сегодня это сильные некогда стороны превращаются, скорее, в барьеры на пути к успеху. Северная Корея обладает одной из крупнейших в мире армий, но едва-едва способна прокормить свое население. Население богатых минеральными ресурсами стран Западной Африки пребывает в нищете. На граф. 3.3. (изначально, он был подготовлен для

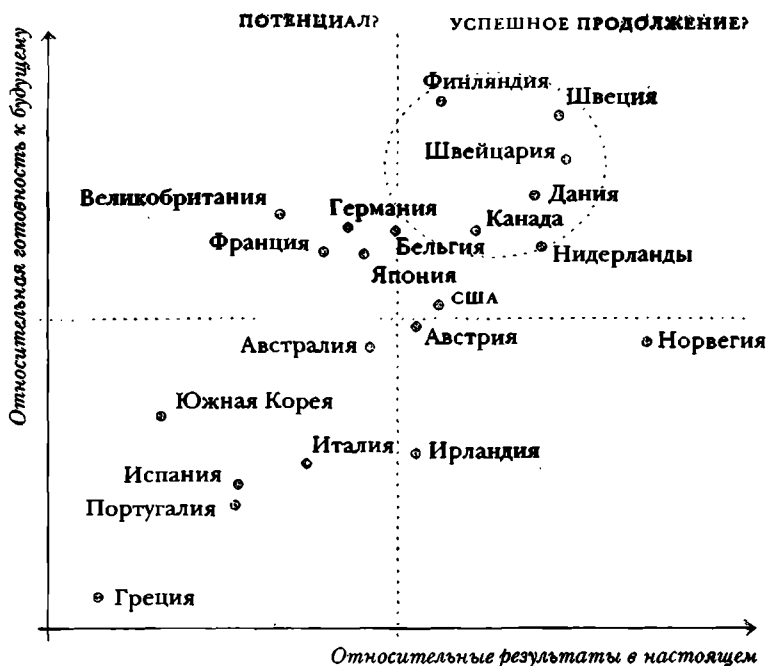


ГРАФИК 3.3.
Текущие результаты и готовность к будущему

кабинета министров Великобритании) представлены два кластера индикаторов по состоянию на начало 2000-х гг. На горизонтальной оси отображаются текущие результаты ряда стран мира (ВВП на душу населения, уровень счастья, доверия, безработицы и т.д.), а на вертикальной оси — индикаторы будущих результатов (стабильность налоговой системы, патенты, уровень преподавания математики в школе, сокращение выбросов CO_2)⁶⁰.

Расположенные в правом верхнем квадранте общества могут быть причислены к относительно открытым, демонстрируя способность импортировать плодотворные идеи и энергичных людей, а также создавать условия для достижения высоких результатов деятельности и внед-

рения инноваций. Важную роль в них играют институты и право, гарантирующие свободы и ограничивающие монополии (как экономические, так и политические). Конкурентные демократические системы и конкурентные рыночные экономики наделены способностью к более оперативному решению проблем и отличаются гибкостью с точки зрения приспособления к изменениям. И наоборот, закрытые общества начинают пользоваться преимуществами новых знаний и идей со значительным опозданием. Одной из отличительных черт наиболее успешных обществ является широкий спектр предоставляемых возможностей. Они способны хорошо делать множество вещей. В частности, эта их способность связана с тем, что экономисты называют человеческим капиталом — уровнями квалификации и мастерства людей. Но мы не должны забывать и о роли социального капитала, способности действовать сообща ради достижения некоей цели, об организационном капитале, накопленных деловых способностях фирм и агентств, профессиональных сообществ и неправительственных организаций. Одновременно эти два качества отражают две стороны стратегии, как комбинации восприимчивости к внешней среде и умственных способностей, позволяющих приспосабливаться или реагировать на нее.

Глава 4

Основы адаптивной стратегии

Теперь мы можем перейти к основам стратегического планирования в государственных организациях.

Ключевой задачей здесь является поиск путей реализации основополагающих намерений с учетом существующих во внешней и внутренней среде ограничений. Следовательно, прежде чем приступить к разработке сколько-нибудь серьезной стратегии, необходимо ответить на ряд вопросов:

- *Почему* предпринимаются те или иные шаги? Какие общественные задачи, потребности, ценности, устремления могут быть осуществлены и удовлетворены лишь при участии государства? Все они формируются и конкурируют друг с другом посредством политики и относительно медленных культурных сдвигов.
- *Что* представляет собой контекст, в котором цели могут быть достигнуты? Имеются в виду вероятные возможности и угрозы, уровень знаний и дееспособность институтов.
- *В каком* направлении двигаться? Ответы на предыдущие вопросы определяют небольшое количество широких стратегических направлений, которые в некоторых случаях могут быть переведены на язык более точных, относительно узких задач.
- *Как этого достичь*, опираясь на линии поведения и шаги, которые реализуются с учетом дееспособности вовлеченных государственных ведомств? Последние могут осуществлять их, либо путем передачи

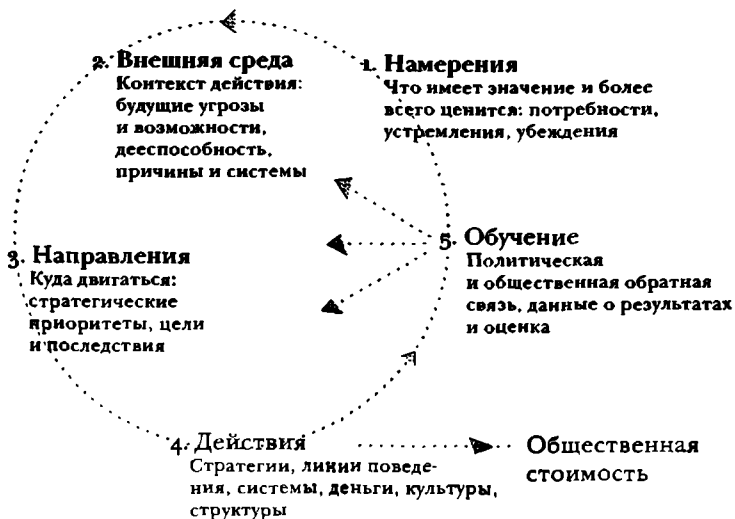


РИСУНОК 4.1.
Варианты разработки эффективной стратегии

импульсов нижестоящим уровням управления, либо создавая площадку для переговоров между ними. Здесь может пригодиться и прямая дедукция, основанная на аналитических выводах, и творческие озарения, когда проблемы и решения рассматриваются с принципиально новых точек зрения.

- *Посредством чего?* В частности, петли обратной связи—от потребителей, общественного мнения, данных и экспериментов—обеспечивают получение информации о действенности тех или иных инструментов и решений, что, в свою очередь, позволяет усовершенствовать стратегию или внести в нее коррективы.

Перечисленные выше шаги отображены на рис. 4.1., где особый акцент сделан на взаимосвязи всех стадий стратегического процесса, значении обучения и обратной связи (если пользоваться языком военных, ни один план не способен пережить первое столкновение с противни-

ком), полученных результатов. Подчеркнем важность фокуса прилагаемых усилий и приоритетов: стратегии — суть решения относительно того, что следует, а чего не следует делать (правительства идут на риск, суть которого выразил Сэмюэл Джонсон: «Человек может знать столь много обо всем, что уже ничего не понимать хоть в чем-то»). В следующих разделах мы рассмотрим все стадии стратегического процесса и возникающие на каждой из них проблемы.

*Почему? Достижение понимания
намерений и приоритетов*

Первый предварительный шаг в разработке стратегии заключается в осознании ее предназначения. Каждое государство, правительство или город имеют дело с неким, не всегда определенным количеством задач, которые им необходимо решать. Однако в каждый отдельный момент времени лишь некоторые из них могут быть достигнуты и еще меньшему числу может быть уделено серьезное внимание. Так почему же некоторые задачи значат больше остальных?

Конечные цели общества исходят из самых его глубин, отражая потребности народа, его ценности, чаяния, связанные с детьми, здоровьем или благосостоянием, страх распада, хаоса или нападения извне. Более всего эти факторы активизируются в тех случаях, когда между устремлениями и реальностью возникает очевидный разрыв. Это несоответствие, а также чувство надежды и ощущение возможности его устранения и является основной движущей силой стратегии. В некоторых случаях эти разрывы очевидны (например, стремление к еще более высокому уровню жизни или наилучшему образованию). Но иногда власти приходится иметь дело с зарождающимися несоответствиями, которые внимательный наблюдатель способен разглядеть сквозь завесу политической риторики и не всегда искренние ответы участников различных опросов общественного мнения.

Все эти ценности и преобладающие черты имеют огромное значение для власти, которая стремится сформу-

лизовать свои цели и определить направления действий. В какой-то мере они выполняют те же самые функции, что и человеческие эмоции в процессе принятия индивидуальных решений. Результаты недавних исследований в области психологии подтверждают жизненно важную роль того, что Антонио Дамасио называет «эмоциональными рулями», помогающими нам принимать решения в условиях неопределенности. В отсутствие «руля» мы начинаем ездить по кругу или утрачиваем способность к действию. Несомненно, для верного хода рассуждений нам также необходимо обладать «когнитивным опытом высокого уровня, усвоенным со школы, в том числе навыком рассуждения, принятия решения, а также приемами, связанными с изучением языка, чтением и математикой, которые отнюдь не являются чисто рациональными, сугубо самостоятельными системами. Они отделены от эмоций и тела, но в то же время испытывают их влияние. Эти высшие достижения эволюции основываются на длительной истории эмоциональных реакций, глубоко укорененных в простых гомеостатических началах»¹.

На тех же самых принципах основывается и деятельность организаций, в которых решения принимаются людьми. У первых есть собственные воспоминания, чувства и желания. И чем глубже, опираясь на них, организация познаёт окружающий мир, тем выше будут результаты ее деятельности. В некоторых случаях ценности правительства настолько очевидны, что даже простые государственные служащие мгновенно осознают, как они должны действовать в изменившейся ситуации (например, во времена тэтчеровского правительства каждая новая проблема изучалась на предмет применения к ней рыночных решений). Такого рода ясность, с одной стороны, способствует резкому сокращению транзакционных издержек. С другой, одновременно возрастают риски проявлений догматизма и близорукости. Общий смысл в том, что государству, как правило, полезно осознавать ценности, на которых оно покоится, те линии раздела, которые его определяют, и те надежды, которые являются его движущей силой. Если же стратегия лишена эмоциональных основ, вероятность ее воплощения резко снижается.

В самом государстве цели, которые в конечном счете коренятся в недрах общества, проявляют себя различным образом. Наиболее важные из них вызываются к жизни политическими процессами — публикуемыми в преддверии выборов партийными манифестами и бурными общественными дискуссиями, в которых задаются направления развития общества. На длительных временных отрезках источниками целей могут выступать движения, требующие предоставления тех или иных прав, или внешнее давление в форме конкуренции с другими странами, или требования глобальных или транснациональных структур. Они исходят из глубинных структур интересов, устремлений и ценностей, страхов и угроз. В некоторых странах проводились эксперименты, направленные на поиск более открытых способов вовлечения общества в процесс определения целей, некоего прояснения «зачем?» действий государства. Одним из наиболее интересных опытов была инициированная в конце 1980-х гг. программа всесторонней оценки штата Орегон, непрерывно осуществлявшаяся на протяжении многих лет, несмотря на происходившие перемены во власти.

Зачастую благодатной почвой для определения ценностей и устремлений становятся идеологические воззрения. Наилучшее описание этих скрытых от глаз большинства мировоззренческих основ представлено в блестящей книге американского экономиста и историка идей Альберта Хиршмана «Риторика реакции». Автор приходит к выводу, что все аргументы, приводившиеся в тысячах речей, памфлетов и книг, подпитывавших огонь тэтчеровской и рейгановской революций, могут быть разделены на три основные группы, остающиеся в значительной мере неизменными со времен оформления деления на «левых» и «правых» во время Великой французской революции. Риторика тщетности основывается на утверждении о тщетности любых усилий правительства, направленных на улучшение общества. Так, попытки повышения социальной мобильности изначально обречены на провал, потому что часть людей отличается умом, а другие просто глупы. Согласно риторике опасности, действия правительства ставят под угрозу важные

для всех вещи (например, семью). И наконец, в соответствии с риторикой извращенности, даже в том случае, если действия правительства и возымеют эффект, последний окажется совершенно неожиданным для всех. Например, войны с бедностью приводят к увеличению числа получателей социальных пособий. Следовательно, хорошим является общество, в котором правительства проявляют лишь необходимую активность, предоставляя людям возможность жить своей жизнью.

В работе Хиршмана отсутствует столь же подробный анализ прогрессивных аргументов, но их последовательность очевидна. Первой идет риторика справедливости — доводы, обосновывающие необходимость исправления ошибок и удовлетворения потребностей, идет ли речь о пенсионном обеспечении или доступном жилье. Это базисное моральное чувство справедливости является источником энергии всех левоцентристских партий. За риторикой справедливости следует риторика прогресса, идея накапливающихся динамических изменений: новые реформы должны подкреплять реализованные ранее или предотвращать откат. Например, расширение прав на декретный отпуск имеет существенное значение с точки зрения реальности принятых ранее законов, запрещавших гендерную дискриминацию. И наконец, зеркальным отражением риторики реакции является риторика разрешимости любых проблем. Имеются в виду заявления об эффективности действий правительства: идет ли речь о проблеме безработицы или изменений климата, правильный комплекс предлагаемых действий обязательно позволит преодолеть трудности.

Именно эти идеи лежат в основе большинства правительственных программ и обещаний. В то же время никто не запрещает даже отъявленным «реакционерам» прибегать к «прогрессивной» риторике по наиболее волнующим их вопросам (например, об изменении семейных ценностей). В различных политических культурах полярности будут различаться. В некоторых случаях проблемы идентичности или религии становятся решающим аргументом в пользу отставки правительства, в других — они превращаются в критически важные вдохновляющие доводы.

*Что там? Понимание внешней среды,
контекстов и возможностей*

Следующий вопрос — возможность достижения поставленных целей. Хорошо, если бы можно было вообразить, какое будущее нас ожидает. Однако воображение не должно отрываться от реальности. Язык, на котором говорит правительство, может ввести общество в заблуждение относительно последствий тех или иных установок. Политики и официальные лица любят рассуждать о «рычагах управления», «правительственном аппарате», «прохождении через изменения» и «обкатке политических идей» так, будто им предстоит раскатать тесто для пельменей. Однако у людей, вовлеченных в исполнение решений, есть собственные воззрения и интересы. Поэтому идея приводного ремня, преобразующего волю лидеров в реальные, значимые для всего общества результаты, имеет очень мало общего с реальностью.

Разработчикам наилучших стратегий удастся достигать соответствия своих планов внешней среде, используя открывающиеся в ней возможности, например, приобретая и развивая компетенции в растущих отраслях. К тому же они реалистично относятся к возможным и вероятным изменениям среды, осознавая угрозы желанным целям. Каждому, кто вовлечен в осуществление стратегии, идет ли речь о выполнении соглашения о строительстве новой дороги или о реформе системы здравоохранения, необходимо сделать определенный выбор в пользу той или иной ментальной модели стратегического мышления, поскольку от этого в решающей степени зависит выбор методов осуществления долгосрочных планов. Очень часто эти модели даже не рассматриваются, оставаясь неосознанными, имплицитными, а не эксплицитными. В то же время понимание того, какие именно допущения легли в основу стратегии, открывает прямые возможности по реализации мер, которые в противном случае были бы упущены. Кроме того, это понимание проливает свет на ограниченность наших долгосрочных планов, которые со всех других точек зрения воспринимались как в высшей степени обоснован-

ные. Любая умозрительная модель представляет собой выбор того, к чему мы будем стремиться, а чего избегать. Например, в какой степени мы сосредоточены на структурах (органограммы, формальные полномочия), потоках (деньги, сообщения, люди, инфраструктуры), смыслах и культурах (идентичность, признание, оценки) или историях (и зависимости от первоначально выбранного конкретным правительством пути)².

Наши стратегические представления и практики зависят от характера ситуации, в которой мы находимся, и от области, на которую мы планируем оказывать воздействие. Они варьируются от спокойных, предсказуемых и приземленных до изменчивых и нестабильных. В зависимости от стремительно меняющейся обстановки на поле боя выполнение требования, согласно которому солдат всегда должен быть накормлен, может потребовать осуществления самых разных ходов. Аналогично обстоит дело и в других областях жизни общества. Исходное понимание того, в какой области мы должны будем действовать, и того, насколько хорошо мы ее изучили, имеет жизненно важное стратегическое значение. Эти области могут быть подразделены на четыре основные группы:

- Поля *прямой каузальности*, в которых изменения одной переменной вызывают предсказуемое изменение другой. На них, то есть на сферу макроэкономики, значительную часть здравоохранения и уголовное правосудие, и приходится подавляющая часть повседневной административной деятельности. Осуществляемая в этих полях политика может быть направлена на изменение процентных ставок или проведение кампании по вакцинации населения. Как правило, такая политика приносит предсказуемые результаты.
- Существенно более трудными как с точки зрения реализации политики, так и моделирования ее последствий являются поля с *множеством переменных*. Как правило, некоторые взаимодействия между этими переменными могут быть поняты достаточно хо-

Прямая каузальность — допустимо применение
всестороннего анализа и действий

Множество переменных — необходимо
предусмотреть различные линии поведения,
сценарии и моделирование

Комплексность — обучение на ходу, приспособле-
ние в зависимости от приобретенного опыта

Хаос и кризис — скорость отклика

РИСУНОК 4.2.
Понимание внешней среды для стратегии

рошо, другие — хуже. Это обстоятельство обусловливает необходимость применения в целях оказания воздействия на различные факторы более сложных инструментов (сценарии и моделирование) и политики различных типов. В качестве примеров можно привести отраслевую и энергетическую политику, а также планирование.

- *Комплексные* поля нередко включают относительно плохо изученные феномены, включая человеческую психологию. Один из примеров — преступность. И правительство страны в целом, и входящие в него органы власти обучаются в процессе практической деятельности (принимают ту или иную политику и отслеживают ее результаты), применяют дедуктивную логику или опираются на прочную свидетельскую базу (тому *есть* множество свидетельств, но этого недостаточно, чтобы принять решение о конкретных шагах).
- Наконец, существуют погруженные в *хаос* поля. Имеются в виду периоды кризисов или переходов, когда старые правила уже не действуют, а модели взаи-

моотношений разрушаются. В этих обстоятельствах особое значение приобретает скорость прямых и ответных действий. Принимаемые властью меры при этом не должны быть слишком сложными.

Тип области во многом определяет жизнеспособность реализуемой в ней стратегии. Поле во многом предопределяет возможную степень связности стратегии (что свойственно относительно предсказуемым условиям). Быть может, обстоятельства складываются так, что стратегия должна быть более свободной и адаптивной (см.: рис. 4.2.).

Какие знания и власть
могут быть задействованы?

Следующий шаг — понимание того, каким объемом власти и знания располагает государство при устранении проблемы или решении задачи. И здесь мне вспоминается одна из самых странных, необычных ситуаций, в которой я оказался во время пребывания на государственной службе. Это была презентация планов по искоренению производства опиума в Афганистане, проводившаяся в полном соответствии с пропагандируемым консультантами *McKinsey* стилем: слайды с перечислением целей, изображениями траекторий и контрольных точек. Премьер и министры кабинета с очень серьезными лицами слушали докладчиков. Выступающие испытывали гордость от того, что им была оказана честь внести ясность в сложную тему. Но абсурдность этой ситуации была очевидна любому, кому доводилось бывать в Афганистане, знакомиться с его историей или изучать сложившуюся в нем ситуацию. Презентация была оторвана от реальности, поскольку основывалась на множестве не внушавших доверия предположений. В то же время она удовлетворяла текущим потребностям, и правительство взяло на себя обязательства выделить для решения проблемы значительные ресурсы. Неудивительно, что в конечном итоге добиться сокращения производства опиума не удалось. Но даже я не мог

и предположить, что в период, когда теоретически этот план должен был осуществляться, производство опиума резко возрастет (в ответ на предсказуемое существенное повышение цен, вызванное наложенным ранее запретом Талибана на выращивание опийного мака).

Некоторые слабости презентации были обусловлены природой контекста—это была сложная, скатывающаяся к полнейшему хаосу ситуация. Еще одна проблема заключалась в аудитории. Было очевидно, что правительство европейской страны не располагало ни властью, ни знаниями для того, чтобы осуществить некий план собственных действий в Афганистане. Действительно сильное правительство имеет возможность действовать самыми разными способами, даже если оно ограничено в денежных и людских ресурсах или не пользуется доверием.

Различные подходы к разработке и осуществлению стратегий могут быть сведены к четырем классическим моделям, отражающим влияние власти и знаний на долгосрочные планы организаций (см.: рис. 4.3.). В них обобщены различные теории менеджмента и политики в действии, а полученные результаты отображаются в двух измерениях. Одно из них—власть, которой располагает организация, второе—объем знаний о задачах и окружающей обстановке³. К классическим относятся модели стратегий, которые осуществляются на основе высших уровней власти и знаний. Командные и контрольные стратегии базируются на предположениях о познаваемости мира, о том, что государство располагает всем необходимым для осуществления действий инструментарием. При этом в качестве основных средств рассматриваются прямые команды (закон, директивы и т.д.). Самое важное в командно-контрольных стратегиях—способы, посредством которых те, кто находится на вершине пирамиды, картографируют и откликаются на происходящие во внешней среде события. Имеется в виду их способность упорядочивать информацию, осуществлять контроль и отслеживать результаты. Хороший пример—сильное государство, которое, получив информацию о грядущем недостатке водных ресурсов, заранее предпринимает меры по его предотвращению.

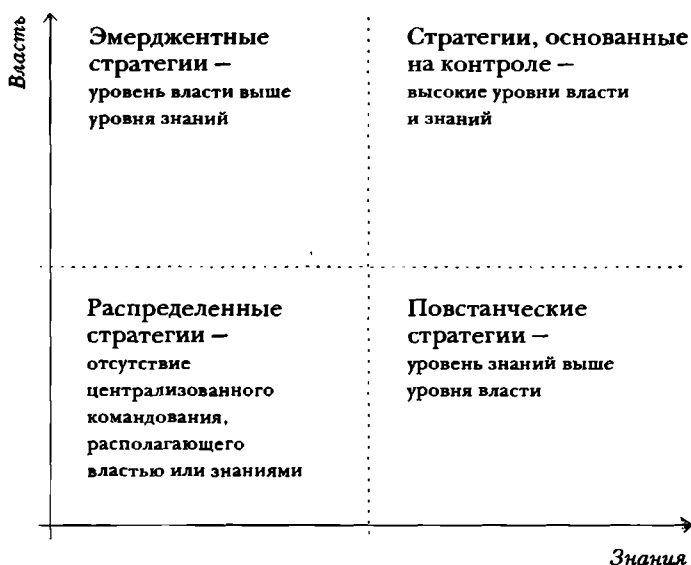


РИСУНОК 4.3.
Модели стратегий

Категория эмерджентных стратегий предполагает отсутствие у сильного государства достаточных знаний для проведения мудрой политики. Отсюда следует необходимость быстрого обучения в случаях, когда события развиваются в неожиданных направлениях. Когда возникает необходимость в убеждении, оказании влияния и согласовании действий с другими, обучение приобретает жизненно важное значение. Отсюда следует логический вывод, что в некоторых областях стратегия должна быть сосредоточена на создании условий для самоорганизации систем (например, создание законодательной базы функционирования конкурентных рынков и осуществление регулирования). Таким образом, приоритетами стратегии должны быть индивидуальный характер и оппортунизм. Стратегам необходимо постоянно помнить о необходимости избегать ловушки формальных планов. Наибольшее значение в данном случае имеет отклик пе-

риферии или низов на внешнее давление (например, при разработке учебных планов большее значение имеет коллективное поведение учителей (и поведение родителей), а не сотрудников министерства образования).

Третья категория стратегий предназначена для тех, кто не обладает властью, но уверен, что располагает необходимыми знаниями и представлениями о том, что должно быть сделано. Имеются в виду повстанческие (инсургентские) стратегии. Государства оказываются в этой позиции относительно редко. Впрочем, малые страны нередко избирают инсургентские стратегии в отношениях с более крупными соседями. Аналогичную модель могут выбрать относительно слабые министерства и агентства. Повстанческими методами (хитрость и уловки, операции за линией фронта, обращение слабости в силу) могут действовать и фирмы, выходящие на новые рынки, и неправительственные организации, которые проводят кампании с требованиями изменений.

Для четвертой модели (эволюционной стратегии) характерны низкие уровни власти и низкая степень концентрации знаний (рассеянные власть и знания). Ею описывается как эволюционная теория Дарвина, так и истории создания и развития огромного количества сообществ в нашем мире. Некоторые рассматривают восходящие, эволюционные и органические изменения как изначально более предпочтительные, в сравнении с любыми другими. Распределенная стратегия предусматривает оказание помощи в осуществлении коммуникаций, побуждении к кооперации и доверию, а также поведению и действиям, основанным на взаимной поддержке (например, в сфере международных отношений это могут быть стратегии, направленные на сокращение вооружений, формирование доверия и взаимную транспарентность).

Выбор наиболее подходящей стратегической матрицы будет зависеть от специфики проблемы и характера организации. Поиск решений некоторых задач должен осуществляться с использованием командной оптики: например, подготовка к проведению Олимпийских игр или реакция на непосредственную угрозу. Но такие задачи, как

изменение поведения или культуры, создание экономических кластеров, не могут быть решены исключительно с помощью команд. Относительно слабое государство, которое стремится оказать влияние на международные дела, скорее всего, будет искать способ добиться поставленной цели в рамках третьей и четвертой моделей.

Каковы возможные сценарии будущего?

Понимание внешней среды включает в себя и попытку осмысления будущего. Американский экономист Кеннет Эрроу любил рассказывать о своей первой работе: во время Второй мировой войны он был назначен в группу синоптиков, которым вменялось в обязанность составление прогнозов погоды в Тихом океане. Через несколько недель Эрроу пришел к выводу, что их долгосрочные прогнозы были ничем не лучше, чем простая помесечная экстраполяция. Он обратился с рапортом к начальству, что хотел бы получить другое, более полезное задание, но услышал в ответ, что, несмотря на изъяны в методологии, данные об изменениях погоды необходимы для планирования операций.

Такая реакция не столь безумна, как может показаться на первый взгляд. Стратегическое мышление невозможно, если вы не имеете хотя бы приблизительного представления о контексте изменений, включающем в себя внешние силы, тенденции и вероятности тех или иных событий. Очень часто важнейшим условием стратегического успеха является предельно точное понимание настоящего (один из самых известных комментариев по поводу современной футурологии — слова Уильяма Гибсона о том, что будущее уже наступило, просто оно неравномерно распределено)⁴. Для более точного построения картины будущего, отображения на ней моделей угроз и возможностей государства или ведомства, используется обширный инструментарий. Многие из этих инструментов были разработаны в вооруженных силах США после Второй мировой войны. Перед лицом угроз, способных привести к уничтожению человечества, американские военные пытались мыслить более строго, посредством

поисков ответов на вопрос «что если?». Сегодня эти методы включают в себя:

- *Прогнозы* — свободные проекции в будущее текущих тенденций, некоторые из которых являются более (демографические прогнозы), а другие менее (темпы экономического роста) надежными, с использованием различных по степени сложности моделей, позволяющих принимать во внимание большое количество факторов (аналогично различным экономическим моделям, используемым центральными банками разных стран мира). Прогнозирование является весьма привлекательным, но одновременно опасным занятием, поскольку способствует возникновению ложного чувства надежности предсказаний. Никто в 1918 г. в Германии не мог достоверно предсказать показатели инфляции в будущем десятилетии. Точно так же никто в США в 2000 г. не был способен оценить возможные последствия терроризма. Хорошие прогнозисты всегда учитывают коэффициент ошибок, что служит полезной страховкой для лиц, принимающих решения, от слишком серьезного их восприятия.
- *Сценарии* — структурированные упражнения, направленные на прояснение трех-четырех возможных вариантов развития событий в будущем. Это позволяет должностным лицам принимать решения, исходя из более глубокого понимания перспектив. Сценарии позволяют найти возможности для заключения соглашений даже воюющим сторонам. Классический пример тому — сценарии Мон Флер, работа над которыми в последние годы режима апартеида в ЮАР позволила прийти к согласию руководителям Южно-Африканской национальной партии и Африканского национального конгресса.
- *Моделирование* — ролевые игры, в которых инсценируются возможные события. Хороший пример — исследование последствий организации внутреннего рынка медицинских услуг, проводившееся по заказу Государственной службы здравоохранения Велико-

британии. К проекту «Резиновая ветряная мельница» было привлечено большое количество высокопоставленных политиков и менеджеров, имитировавших практическое функционирование рынка. Моделирование показало, что покупатели, конкурирующие за ограниченные медицинские услуги на рынке, объем которых, равно как и бюджеты, относительно постоянны, скорее всего, столкнутся со снижением качества обслуживания. Кроме того, выяснилось, что система в высшей степени уязвима перед лицом финансовой нестабильности или сокращения финансирования.

- *Методы предвидения* — консультации и дискуссии с участием большого числа экспертов и практиков с целью нарисовать на основе их восприятия событий картину наиболее вероятных тенденций, особенно в таких областях, как наука и технологии (например, киберпреступления или наводнения, ассоциирующиеся с изменением климата). Особенно полезны в случае недостатка политического или интеллектуального воображения.
- Один из самых современных методов заключается в сознательном создании рынков для получения знаний о будущем. В середине 2000-х гг., например, *Global Risk Network* и *NewsFutures* создали сеть с участием более 500 трейдеров, с целью виртуальной торговли прогнозами относительно воздействия на рынки таких событий, как птичий грипп, глобальная рецессия, экстремальные погодные явления и резкий рост цен на нефть. По сообщениям организаторов, участники сети дали более точные прогнозы, чем те, которые были получены с помощью конкурирующих методов.

Ни один из этих методов, однако, не является надежным. Всегда существует вероятность неожиданных событий, попадания в характерные для будущего «мертвые зоны». В этом случае, когда изменения становятся очевидными, ключом к успеху является быстрая адаптация. Все наши знания родом из прошлого, в то время как все наши решения обращены в будущее. Инструменты прогнозиро-

вания будущего зачастую используются не по прямому назначению, а для того, чтобы развить гибкость мышления. В то же время они способны помочь правительству разглядеть едва показавшиеся на горизонте новые тенденции (например, геополитические изменения, вызванные экономическим ростом Китая и Индии, демографические проблемы Европы или долгосрочные последствия ограничения выбросов углекислого газа). И наконец, инструменты прогнозирования позволяют кристаллизовать видение желаемого будущего. Их использовали, например, правительства Сингапура, Нидерландов, Кореи, Китая, Финляндии и канадской провинции Альберта. При условии правильного применения эти методы позволяют извлекать на поверхность «предсказуемые сюрпризы», которые известны, по крайней мере, некоторым сотрудникам организации, но которые должны стать достоянием гласности⁵. И наконец, эти инструменты могут использоваться для сознательного развенчания предсказуемых путей неверной оценки будущего: необоснованного оптимизма, чрезмерного внимания легко представимым событиям и рискам, страха возможных потерь, доминирующего над надеждами, и т. д.

И, конечно, менеджеру гораздо проще рассуждать о будущем, чем дискутировать о сложных вопросах и вариантах действий. *Shell*, первой из компаний частного сектора прибегнувшая к разработке сценариев, использовала их для адаптации менеджеров к маловероятным ситуациям, таким как резкие колебания цен на нефть, впоследствии ставших повседневным явлением. Что касается органов государственной власти, то попытки обрисовать контуры будущего несут прямые и косвенные выгоды. Управление сценарного планирования правительства Сингапура описывает процесс разработки плана следующим образом:

набор инструментов, используемый для поддержания стратегического диалога о том, что мы можем сделать сегодня, чтобы быть готовыми к неопределенному будущему... Сценарное планирование помогает открыть наше сознание ожидаемым разрывам во внешней среде. Это очень похоже на стратегические пожарные учения — мы учимся быть предусмотрительными, готовимся к «жизни

в будущем», когда нам придется быстро и правильно реагировать на изменения.

Наилучшим образом справляются с такого рода работой группы, изолированные от повседневной политики и администрирования. Хорошим примером служит голландский Национальный план в сфере охраны окружающей среды (NEPP), разработанный полунезависимым Агентством планирования охраны окружающей среды. Это агентство определяет проблемы, которые должны быть устранены в процессе реализации плана, и отслеживает достигнутые результаты. В сходном положении находится и управление по социальному и культурному планированию британского кабинета, находясь одновременно вне правительства, что позволяет мыслить независимо, в то же время обладая формальным статусом⁶.

Что за чем: картографирование системы

Следующий важный предварительный шаг — создание карты системы, позволяющей понять, что за чем следует. Для картографирования связей между элементами системы могут использоваться различные методы, включая петли обратной связи и линии каузальности. Анализ ключевых переменных осуществляется с помощью заимствованных в бизнесе и армии стандартных методов, таких как «угрозы, возможности, слабые стороны и сильные стороны» (TOWS), «социальные, технологические, экономические, экологические и политические факторы» (STEEP), «политический, экономический, социальный и технологический анализ» (PEST) и «политический, экономический, социальный, технологический, юридический и экологический анализ» (PESTLE). Наилучшие инструменты позволяют решить проблему «масштабирования» и «детализации» — как переходить с одного уровня анализа на другой, от крупных масштабов к мелким, и наоборот. Нередко в процессе переходов выявляются разрывы в знаниях, датах или дискуссионные теоретические вопросы. Эти полные системные карты могут быть

построены на основе любого источника, который позволяет понять, что за чем следует:

- факты, данные и обзоры специальной литературы (исходя из глобального уровня знаний, с использованием всех релевантных дисциплин и на основе оценки уровней определенности);
- моделирование (отображение взаимодействия ключевых переменных);
- историческое обоснование на основе аналогии (исследование успехов или неудач руководителей, принимавших решения в сходных ситуациях);
- бенчмаркинг (глобальный поиск наилучших доступных вариантов решения и извлечение уроков из чужого опыта);
- построение древовидных логических схем (формальное препарирование проблемы на составляющие ее части).

На рис. 4.4. представлен пример системной карты влияний, оказываемых на возрождение городов районами, в которых проживают люди с низким доходом. На ней отображены некоторые из сложных петель обратной связи и выделены наилучшие, с позиции политического вмешательства, точки приложения усилий. На рис. 4.5. мы видим карту факторов, влияющих на ожирение и некоторые из проблем, следующие из анализа этого вопроса. Системные карты, предлагающие общий вид на проблему, особенно хороши с точки зрения дальнейших исследований и дискуссий.

В процессе создания системных карт формальный анализ должен быть дополнен неформальными инструментами. Например, очень часто упускается из виду необходимость внимательно анализировать мнения людей, вовлеченных в систему на каждом уровне (включая госслужащих или потребителей), поскольку их взгляды на проблемы, догадки и идеи могут существенно изменить картину, полученную в процессе обработки количественных данных. Известно, что очень часто наиболее ценными являются негласные знания (особенно о еще только

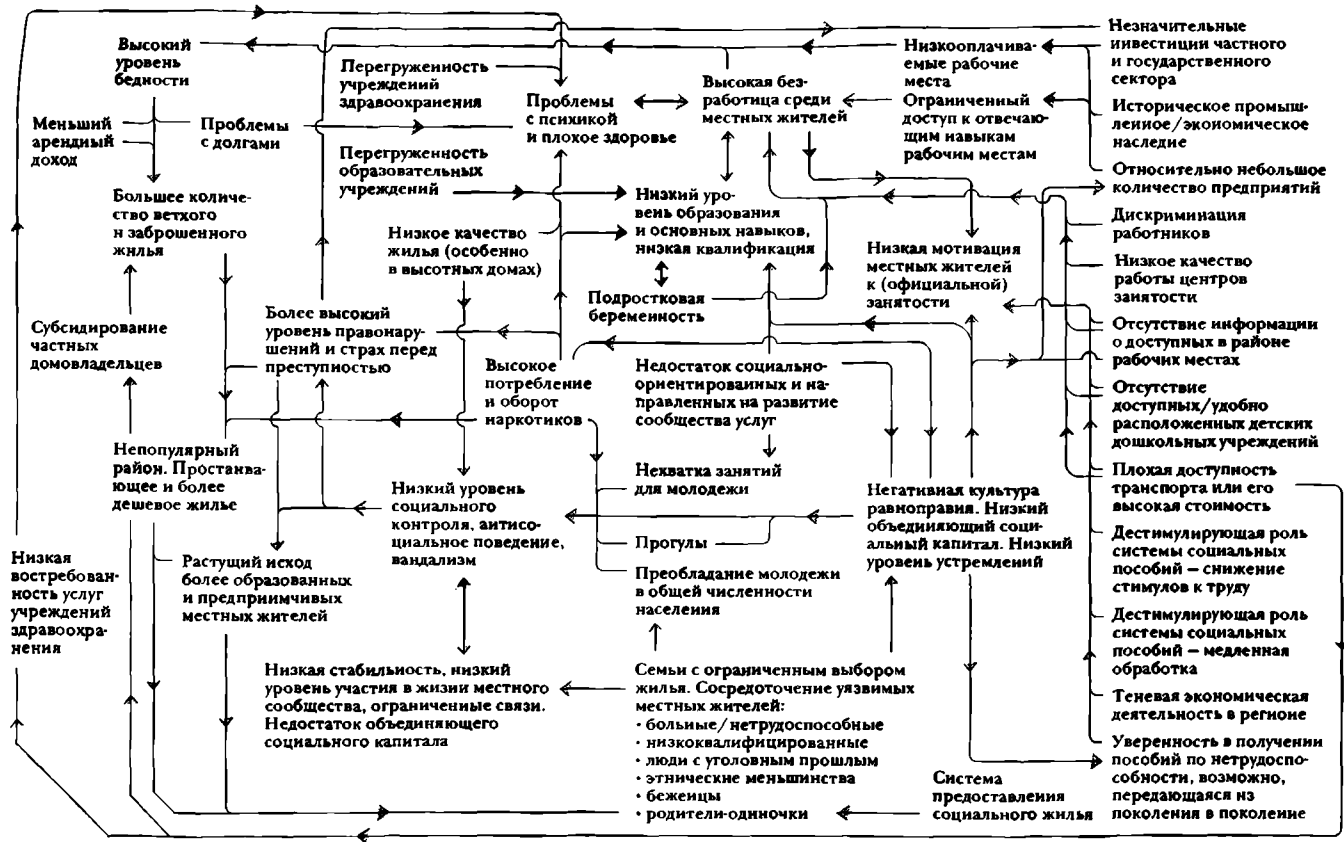


РИСУНОК 4.4. Картографирование системы (на примере регенерации городской среды)

ИСТОЧНИК: Секретариат кабинета министров Великобритании



РИСУНОК 4.5.

Картографирование системы: точное указание потребностей в исследовании

ИСТОЧНИК: Foresight, *Trends and Drivers of Obesity*, обзор литературы, составленный в процессе подготовки к осуществлению проекта борьбы с лишним весом, 2007.

назревающих конфликтных ситуациях или о неприятных для руководителей проблемах). Используя древовидную структуру, мы детализируем ключевые проблемы, выявляем составляющие их явления, получаем представление о различных причинах и наших знаниях относительно возможных решений.

Правильно проведенный анализ позволяет выявить взаимосвязи между теми или иными вещами и скрытые под поверхностью неочевидные обстоятельства. Очень часто хорошая стратегия отличается аналитическим богатством, хотя необходимость выбора между ресурсами и временем никто не отменял. Когда вам явно не хватает времени, попытки «вскипятить океан», чтобы добиться более глубокого понимания фактов, абсолютно бессмысленны. И все-таки качество и глубина анализа — это критически важные факторы разработки хорошей стратегии, поскольку все бюрократы страдают хроническим искаженным восприятием окружающего их мира. Анализ же позволяет избавиться от ложных представлений и допущений.

Ничто не способно заменить анализ в тех случаях, когда возникает необходимость изучения видимых закономерностей — корреляций между причинами и следствиями. Государственное управление неявно (в некоторых случаях эксплицитно) предполагает вынесение суждений относительно корреляции и каузальности. Руководители обязаны диагностировать причины повышения уровня преступности или снижения уровня безработицы, а затем предлагать рецепты, в которых указывается, что действие *X* приведет к результату *Y*. Выступая с публичными заявлениями в чрезвычайных ситуациях, руководители, принимающие решение, могут полагаться на свои предчувствия и импровизаторские способности. В спокойной обстановке у них появляется возможность проведения контрольных исследований методом случайной выборки, широко применяемых в медицинских экспериментах. Впрочем, в большинстве областей их осуществление сопряжено со значительными трудностями (хотя впервые контролируемые испытания проводились еще в 1920-х гг. в сфере сельскохозяйственной политики). Между тем принимающие решения руководители должны работать с данными и идентифицируемыми с их помощью моделями. Однако именно здесь здравый смысл очень часто нас оставляет. Во многих областях повышенного, с точки зрения общества, интереса оценочные суждения оказываются ошибочными. Видимые зависимости, казалось бы, очевидные с точки зре-

ния здравого смысла, разрушаются, не выдержав столкновения с новыми обстоятельствами. Поэтому хорошие руководители из числа принимающих решения лиц умеют вникать во все тонкости и досконально изучать представленные им образцы, какими бы привлекательными они изначально ни выглядели.

Например, принято считать, что неравенство в доходах является причиной высокого уровня преступности, чему, в действительности, существует множество примеров. В то же время Великобритания — далеко не единственная страна, в которой, начиная с 1950-х гг., несмотря на уменьшение степени неравенства, наблюдался рост преступности. И наоборот, в 1990-х и 2000-х гг. неравенство возрастало, а преступность падала. Ниже представлен перечень вопросов, которые возникают в отношении любой видимой корреляции и ежедневно озвучиваются в СМИ и в парламентах (обычно в форме «согласно данным исследований, X вызывает Y »):

Во-первых, любая корреляция может быть следствием использования неверных категорий. Вспомним, например, об убежденности публики в том, что дети, проживающие с разведенными родителями, склонны к антисоциальному поведению, что, казалось бы, подтверждается множеством свидетельств. Но более тщательные исследования показали, что в данном случае ключевой переменной является не распад семьи, но разлад в ней (следовательно, в некоторых случаях развод родителей отвечает интересам ребенка).

Во-вторых, необходимо быть очень осторожным, чтобы не упустить из виду некий другой фактор, который и объясняет рассматриваемый пример. Например, больше всего убийств регистрируется в США, что может быть приписано особенностям американской культуры (Оскар Уайльд объяснял ее отрицательные стороны пристрастием к плохим обоям; другие — сценами насилия на телевидении). Однако, если разобраться, оказывается, что различия в показателях США и других стран объясняются не убийствами как таковыми, а убийствами с использованием огнестрельного оружия. Иными словами, более высокий риск насильственной смерти скорее обусловлен

доступностью оружия и установками граждан по поводу его использования (последнее помогает объяснить тот факт, что в Швейцарии, где каждый военнообязанный мужчина-домовладелец может хранить оружие, показатели убийств далеко не столь велики).

В-третьих, причинно-следственные связи с необходимостью должны быть прояснены. Длительное время считалось, что употребление в детском или подростковом возрасте спиртных напитков обуславливает и взрослый алкоголизм. Но тщательные генетические исследования позволили сделать вывод, что и в первом, и во втором случае тенденция к злоупотреблению наркотическими веществами вызвана наследственными факторами.

В-четвертых, причины могут приводить к самым неожиданным следствиям. В течение длительного времени считалось, что дети, подвергающиеся физическим наказаниям со стороны родителей, рискуют получить психологическую травму. Однако психологи высказали предположение, что в данном случае может иметь место и обратная причинно-следственная связь: дети с поведенческими нарушениями, вероятно, вызывают ответное, более жестокое поведение родителей. Ученые так и не пришли к единому мнению — данные некоторых исследований позволяют сделать вывод, что все дело в родительских наказаниях (дисциплинарных или находящихся на грани жестокого обращения). В то же время известно множество других примеров, когда направление каузальности является прямо противоположным.

В-пятых, правильная интерпретация может поставить под сомнение исходные посылки. Один из примеров — высокие показатели шизофрении среди людей с черным цветом кожи (особенно мужчин в Великобритании и Нидерландах), что могло быть вызвано генетическими причинами или растущей среди белых врачей тенденцией диагностировать черных людей как шизоидов. Однако тщательные исследования показали, что это заболевание вызвано проблемами мигрантов, а не генетическими причинами или предвзятостью врачей.

В-шестых, причины могут скрываться в самых неожиданных областях. Результаты проведенного Стивом Ле-

виттом исследования преступности в США разоблачили гордые заявления многих высших полицейских чинов о том, что они стали свидетелями беспрецедентного сокращения уголовной преступности. Оказалось, что ключевым фактором было изменение закона об абортах, следствием которого стало уменьшение в 1970-х гг. количества мальчиков, родившихся у женщин, имевших низкие доходы. А через 15 лет статистика преступности отразила снижение преступности. Несмотря на то, что в проведенном исследователем анализе были выявлены серьезные ошибки, основные его выводы были полностью приняты научным сообществом.

В-седьмых, предпринимаемые действия могут вызывать неочевидные эффекты. Увеличение количества арестов среди наркоторговцев может привести к повышению цен на рынке и вовлечь новых участников в преступную сферу. Известен классический пример, когда введение во время эпидемии платы за убитых подростками крыс привело к тому, что этих животных стали разводить. И вместо снижения численности популяции произошло ее увеличение.

То, что один фактор коррелирует с другим, или то, что один фактор риска тесно связан с неким конкретным результатом, отнюдь не является доказательством наличия причинно-следственной связи. Достоверность корреляции определяется ее повторением в обеих половинах крупного массива данных, присутствием в других массивах данных, подтверждением посредством метаанализа большого количества других сходных исследований и анализом ошибок выборки или «вмешивающихся» факторов. Выполнение всех этих условий затрудняет давление, оказываемое необходимостью «делать политику» и происходящими во внешней среде изменениями. Однако выделение даже незначительных по объему ресурсов на исследование комплексных причинно-следственных моделей, лежащих под поверхностью каждого правительственного заявления или речи того или иного министра, как правило, окупаются.

В дальнейшем полученные знания могут использоваться для создания упоминавшихся нами выше карт функ-

ционирования систем. Именно здесь анализ наиболее уместен. В государственной политике для достижения любой цели необходимы релевантные знания из самых разных областей. Однако вероятность их синтеза и формирования комплексного подхода к динамике изменений невелика. Взять хотя бы вопрос об удержании в школе подростков из бедных семей. Желание учеников прекратить обучение может быть объяснено посредством применения самых разных теоретических моделей:

- на взгляд экономиста, наиболее значимыми могут быть материальные стимулы — на рынке труда подростки могут заработать гораздо больше, чем если бы они оставались в школе;
- педагоги-теоретики могли бы сказать, что вся проблема состоит в том, насколько детям было интересно учиться в школе в возрасте 11–13 лет;
- для социологов решающими факторами могли бы быть влияние семьи или ровесников;
- для психологов критически важным вопросом были бы когнитивные способности подростков, например, их готовность к отложенному удовлетворению тех или иных потребностей;
- люди авторитарного склада могли бы рассматривать эту проблему как симптом недостаточно сурового наказания за непосещение занятий;
- с позиции молодых рабочих, проблема могла заключаться в отсутствии наставников, которые понимали бы потребности своих подопечных и помогли бы им преодолеть трудный переход к взрослой жизни.

Каждая из этих точек зрения содержит крупицу правды. Но окончательное суждение относительно того, какое именно объяснение применимо к поведению подростков, приходится выносить высокопоставленным политикам. Чтобы облегчить решение используется карта, на которой отображаются текущие знания и пробелы в них, различные петли обратной связи и взаимозависимости. Составление такой карты — достаточно сложная задача, поскольку ее решение предполагает получение знаний из разных источников — научных, практических

или государственных, — позволяющих предложить более сложное, комплексное описание системы или ее внешних связей. При этом довольно часто возникает необходимость экспликации неявных допущений.

Возьмем употребление героина. У каждого вовлеченного в эту сферу имеются явные и неявные предположения о том, что объясняет изменяющиеся аддиктивные паттерны. Некоторые рассматривают проблему, используя, прежде всего, полицейскую оптику — наркоманию можно победить только в том случае, если ужесточить наказание и любыми способами перекрыть все каналы поставок наркотических веществ. Другие предпочитают социальную оптику, когда основной упор делается на ограничении возможностей увидеть, как некто потребляет наркотики и последовать дурному примеру. Третьи видят только чьи-то индивидуальные истории и личные трагедии, включая воздействие плохого обращения с детьми, распада семей или смерти близких. И вновь все эти подходы позволяют увидеть те или иные грани явления, но самое главное здесь — относительное значение каждой из них и взаимосвязь различных факторов. Для того чтобы добиться резкого сокращения потребления героина в целом, потребуется осуществить комплекс принудительных мер (например, преследование также и местных дилеров, а не только менее заметных крупных распространителей наркотиков), лечебно-медицинских и социальных мероприятий, а также направить усилия на изменение культуры различных однородных групп.

Хорошие системные карты могут непосредственно задавать стратегии и линии поведения, помогая определить наиболее перспективные направления государственного вмешательства⁷. В качестве альтернативы они позволяют предложить наиболее перспективные эксперименты и пилотные проекты для проверки и сопоставления различных подходов к решению проблем. Например, власти могли бы сравнить различные стратегии удержания учеников в школах (одна из них может предусматривать применение финансовых стимулов, другая — использование аналогичной денежной суммы для улучшения про-

цесса обучения, а третья — для внедрение принципа наставничества).

Что все это означает в контексте рассматриваемой нами темы? Прежде чем приступать к поиску возможных решений той или иной проблемы, необходимо убедиться в том, что мы уделили должное внимание изучению механизма функционирования системы, ее реакций на изменение ключевых параметров, от показателей экономического роста до сдвигов в общественном сознании.

*Куда: определение направлений
и стратегических целей*

Названные предварительные шаги — определение целей и соподчиненности задач, понимание областей действия, масштаба власти и знаний, а также ситуативных мер в возможном будущем и картографирование систем — позволяют заложить основу более эффективной стратегии. Любая организация имеет возможность использовать эти достаточно грубые, но готовые к применению формы для регулярного пересмотра своей деятельности. Наведен ли фокус ее внимания на действительно важные вещи? Реалистичны ли представления о природе областей ее действия? Не обманывается ли руководство по поводу необходимых для его деятельности властных полномочий и знаний? Насколько здравыми и ясными являются установки и стратегии с точки зрения возможного развития событий в будущем? Насколько обоснованным является представление о функционировании системы, лежащее в основе предпринимаемых действий?

Но все перечисленное выше — лишь исходные пункты стратегии. Дальнейшая тяжелая стратегическая работа предполагает диалог между целями и внешней средой, основная задача которого состоит в выборе направления дальнейшего движения общества или государства.

Существует множество вещей, которые, несмотря на стремление завладеть ими, остаются вне досягаемости и правительства, и общества. Это в первую очередь относится к международным делам. Например, руководители наиболее сильных государств мира обладают до-

статочной дееспособностью, чтобы предложить решения проблем, с которыми сталкиваются другие страны (классический пример из нашей жизни — ближневосточный конфликт). Но как редко к ним прислушиваются! Политические лидеры — просто люди, и как все мы, они наделены не только привлекательными чертами личности. Но любое правительство (тем более демократическое) весьма ограничено в возможности влиять на другие страны. Конечно, способность различать реальные и недостижимые цели является признаком хорошего руководства. Напряженные внутренние дискуссии, которые могут быть в высшей степени секретными, помогают провести черту между имеющими решение и невыполнимыми задачами. А затем широкий процесс разработки стратегии помогает ответственным за принятие решений лицам определить, что именно имеет реальное значение, на каких целях следует сосредоточить усилия и как согласовать отличные друг от друга приоритеты.

Этот процесс может разворачиваться и на самом высоком уровне. В табл. 4.1. представлены основные статистические показатели, характеризующие две страны, развивающиеся по различным моделям, но имеющие примерно равные показатели ВВП на душу населения — США и Норвегии. Широкий диапазон направлений развития — создавать или сохранять сильное государство всеобщего благосостояния или общество, поощряющее индивидуализм и острую конкуренцию, или страну, сосредоточенную на безопасности — составляет основу демократического режима и набор тех идей, в которых общество нуждается при выборе общего направления и приоритетов. Впрочем, не существует опций, которые общества могут просто выбрать из списка, в силу зависимости от уже пройденного пути и «избирательного сродства» (используя слова, заимствованные Вебером у Гете), обуславливающего большую или меньшую согласованность системы. Однако общество способно сделать выбор в пользу изменения направления, как Великобритания после окончания правления Тэтчер (резкое увеличение государственных инвестиций и расходов) или, не-

ТАБЛИЦА 4.1.
Модели развития США и Норвегии

	США	Норвегия
Доход на душу населения, (долл.)	37624	37108
Доля налогов в ВВП (%)	26	43
Коэффициент Джинн (неравенство в доходах)	0,41	0,26
Доля военных расходов в ВВП (%)	4,1	1,9
Доля расходов на здравоохранение в ВВП (%)	15	10
Ожидаемая продолжительность жизни	77,2	79,5
Детская смертность в возрасте до 5 лет в расчете на 1000 жителей	20	4
Количество рабочих часов в году	1824	1363
Количество частных автомобилей в расчете на 1000 жителей	765	494
Количество заключенных в расчете на 1000 жителей	715	64

сколькими годами позднее, Германия, предпринявшая шаги, направленные на дерегулирование рынков труда.

Эти изменения в развитии могут быть выражены в более точных параметрах и формулировках стратегических направлений, а затем переведены на язык инструкций, который используют крупные системы и бюрократии. В некоторых случаях речь может идти о количественных выражениях — например, о повышении уровня детской грамотности, сокращении показателей смертности, снижении численности безработных в расчете на миллион человек или строительстве 300 тыс. новых жилых домов. В 1990–2000-х гг. счет целям, которые ставило перед собой британское правительство, шел на сотни — они варьировались от повышения результатов учащихся на школьных экзаменах до снижения показателей смертности боль-

ных раком. В 2000-х гг. власти Южной Австралии ориентировались на достижение 98 целей (от расширения возможностей для аборигенов до экономии водных ресурсов). Власти Техаса закрепляют качественные цели, которые ставятся перед правительством штата, в законах. В других случаях цели могут быть точно определенными, но в меньшей степени численными: обеспечение безопасности на границах ЕС, сохранение мира, передача значительной части властных полномочий. Туманные цели, подкрепляемые исключительно риторикой, способны разочаровать людей. Четкость и ответственность взаимосвязаны, хотя мы еще не раз убедимся в том, что численно выраженные цели могут вести к искажениям и разного рода «играм» с цифрами.

В некоторых обстоятельствах наилучшие направления развития могут быть определены очень точно. И тем не менее они оставляют пространство для внесения разумных изменений. В вооруженных силах США и Великобритании любой приказ начинается с описания конечной задачи, на достижение которой он направлен, с так называемых целей командования. Формулировка цели должна быть достаточно общей, чтобы позволять учесть непредвиденное развитие событий. В то же время она обязана быть четкой и определенной, поскольку на ее основе и принимаются решения. Постановка новых целей позволяет правительству придать новый импульс своей бюрократической машине (например, это могут быть задачи по избавлению от детской бедности или отправке человека на Луну, или подготовке к вступлению страны в ЕС).

Для того чтобы начать движение в избранном направлении и чтобы «цели командования» были понятны народу, правительство должно иметь четкое представление о том, что оно способно изменить и какое время потребуется для решения данной задачи. Как правило, власти переоценивают возможности быстрых масштабных изменений. Соответствующие заявления государственных деятелей и принимаемые законы как бы повисают в воздухе, поскольку вероятность достижения успеха минимальна. Особую жажду действия испытывают министры, по определению пребывающие в своих должностях

не слишком продолжительное время. С другой стороны, правительство чаще всего недооценивает изменения, которые могут быть осуществлены в долгосрочной перспективе. Будучи прочно укорененным в системе, довольно трудно определить ту точку, в которой накапливающиеся в течение ряда лет изменения трансформируют ситуацию. Поэтому на стадии преобразования целей высшего уровня в стратегические направления резко возрастает значение стратегического анализа. Именно здесь члены команды могут вместе с представителями бюрократии оценить степень реальности установок, значимость каждой из них и возможности взаимной поддержки или конфликта целей.

Определение направлений предполагает также достижение понимания последовательности задач, равно как и шкалы времени — какие шаги следует обязательно предпринять прежде других? Например, если общество стремится прибегнуть к радикальным мерам, направленным на сокращение эмиссии углекислого газа, то какие действия должны предшествовать внедрению полномасштабного налогообложения вредных выбросов или комплексной платы за использование дорог? Какие меры необходимо предпринять бизнесу и домохозяйствам для того, чтобы подготовиться к фундаментальным изменениям в повседневной жизни?

И наконец, выбор направлений развития включает в себя осмысление потребности власти в переменах и оценку величины маржи изменений (более подробно, мы обсудим ее несколько ниже в этой главе). Эта маржа может быть объяснена на языке финансов — какая доля текущих государственных расходов может быть перенаправлена и использована для достижения важных с точки зрения будущего целей? Однако это понятие является гораздо более глубоким. Правительству североамериканского государства, которое приняло бы решение о быстром переходе от высоко распределенной, основанной на владении личным автомобилем модели жизни к европейской, сконцентрированной в городах с высоко развитыми транспортными системами (в настоящее время Европа, по сравнению с Северной Америкой, потребля-

ет в два раза меньше энергии и продуцирует в два раза меньший объем выбросов углекислого газа), для реализации этих планов потребовались бы огромная сила воли и энергичные действия. Для достижения этой цели недостаточно будет побуждения населения к использованию автомобилей с гибридным или электрическим двигателем, комбинированного производства энергии и тепла и других системных альтернатив большим объемам выбросов углекислого газа. Правительству придется приложить массу усилий и в других направлениях. В прошлом различные страны демонстрировали повышенную склонность к изменениям. Как правило, все зависит от недюжинных качеств руководителей государства, а также общего понимания необходимости нарушения сложившегося статуса-кво.

Как? Политика и действия

Стратегические направления развития государства должны найти выражение в соответствующих планах, политике и действиях. Один из общих недостатков любого правительства заключается в практике обнародования стратегий, которые сразу же после этого отправляются на полки шкафов. Еще одна не самая эффективная практика состоит в выработке большого количества не связанных между собой линий поведения по личной инициативе отдельных, полных энтузиазма министров или официальных лиц. Тот факт, что чаще всего министры правительств пребывают в своих должностях относительно короткое время (во многих странах — не более 1–2 лет), означает их кровную заинтересованность не столько в реальных результатах, сколько в постоянной демонстрации новых и новых инициатив и использовании связей с общественностью в качестве замены практических достижений. Лучшие из этих инициатив могут обернуться бесценными реформами. Но гораздо чаще вокруг них возникает лишь суета, отвлекающая внимание общества от гораздо более важных задач.

Стратегии, политика и планы должны быть согласованы между собой, соответствуя избранным перспек-

тивными направлениям развития и нашим знаниям относительно причинно-следственных связей. Все государственные ведомства имеют в своем распоряжении богатый инструментарий, значительно более широкий, чем тот, которым располагали правительства прошлого или позапрошлого поколений. Совсем недавно попытки составить исчерпывающий перечень политических инструментов были предприняты Лестером Саламоном в книге «Инструменты управления: путеводитель по новому стилю руководства», сделавшим особый акцент на экономических инструментах, а также Кристофером Худом и Хеленой Маргет в работе «Инструменты управления в цифровую эпоху», отличающейся более широким подходом⁸. В распоряжении правительств имеются самые разные инструменты:

- Законы, директивы, распоряжения, указы. Они относятся к числу традиционных инструментов государственного управления, но часто слишком радикальны, негибки и трудновыполнимы. Многие законодательные органы, что, вероятно, неизбежно, рассматривают законы в качестве наилучшего решения любых проблем — для человека с молотом в руках любая проблема кажется гвоздем.
- Финансы в форме субсидий, налоговых льгот или штрафов, а также государственных расходов на осуществление программ. Это очень важные средства осуществления изменений. Однако изучение опыта реформ в государственном секторе позволяет сделать вывод, что на практике роль финансов является более ограниченной, чем это зачастую представляется.
- Распределение и развитие человеческого капитала, от менеджеров до госслужащих низового звена.
- Структурные изменения, посредством которых для решения новых задач создаются агентства и команды. Здесь необходим будет компромисс между издержками структурных изменений и связанными с ними выгодами, а также между более высокими транзакционными издержками тесного сотрудниче-

ства и высокой вероятностью принятия по-настоящему необходимых мер.

- **Знания:** продвижение новых форм использования информации или знаний, например, посредством государственных информационных кампаний, переподготовки профессионалов или более сложных инструментов управления, основанного на знаниях (как правило, это имеет большое значение с точки зрения реализации планов и программ, несмотря на возможные трудности, вызванные слабыми стимулами или культурным одобрением обобществления знаний).
- **Использование третьих сил** (в случаях, когда накопленный опыт позволяет сформировать полное представление о возможностях и ограничениях в деятельности агентов и агентств).
- **Государственный заказ** на выполнение тех или иных задач.
- **Партнерства** и другие организационные механизмы, позволяющие государственным, частным и некоммерческим организациям разделять риски и возможности, например, при строительстве дорог или управлении больницами.
- **Регулирование** и предоставление уполномоченным органам права принуждения к соблюдению правил.

Приведенный выше перечень, отнюдь не является исчерпывающим. Существует множество других инструментов государственного воздействия (некоторые из них применялись с незапамятных времен), включая лицензирование различных видов деятельности, требования относительно предоставления информации или тех или иных благ, предупреждения или распоряжения, вознаграждения за согласие или массовые наказания. В табл. 4.2. представлен более подробный перечень инструментов.

Некоторых из наиболее важных новых инструментов развиваются в направлении более высокой эффективности с точки зрения изменения поведения, посредством комбинации стимулов, методов убеждения и давления со стороны равных. В основе этого развития лежат по-

ТАБЛИЦА 4.2.

Арсенал доступных правительству инструментов

Информация, образование и рекомендации	Приказы и принуждение	Экономические инструменты	Регулирование
<p>Предоставление информации Сводные таблицы; информация в Интернете; статистические данные</p> <p>Государственные образовательные программы Предотвращение подростковой беременности; кампании по предотвращению распространения СПИДа; программы здорового питания</p> <p>Требования к отчетности и раскрытию информации Финансовые услуги, государственные агентства, функции аудита и консультанты для государственных агентств по вопросам оптимальной организации и производительности</p> <p>Маркировка Пищевые компоненты, энергоэффективность, углеродные следы</p>	<p>Налоги, предназначенные исключительно для пополнения бюджета Подходный налог; налог с продаж</p> <p>Законы Обязательное образование подростков до 18 лет; запреты на употребление наркотиков</p> <p>Наказания Санкции за антиобщественное поведение</p> <p>Охрана общественного порядка Запреты или ограничения на демонстрации</p>	<p>Налоги, цель которых состоит в изменении поведения Табачный акциз; акцизы на бензин; налоги на выбросы углекислого газа</p> <p>Платежи Плата за проезд автомобилей на перегруженные территории; платные дороги</p> <p>Субсидии, налоговые кредиты и гарантии Налоговые кредиты на НИОКР; налоговые кредиты на ребенка; гарантии на дошкольное образование</p> <p>Пособия и гранты Пособия по нетрудоспособности; субсидируемые детские доверительные фонды; индивидуальные бюджеты для получателей пособий</p> <p>Торгуемые разрешения и квоты</p>	<p>Регулирование цен и структуры рынка Пенсионное обеспечение; частные коммунальные предприятия; конкурентное право; регулирование цен</p> <p>Регулирование производства и потребления Правила планирования; обязательства государства по обслуживанию населения частными коммунальными предприятиями; обязательное автострахование; обязательства по использованию возобновляемых источников энергии; лицензирование</p> <p>Регулирование стандартов Аккредитация учреждений профессионального образования и установление правил; прием экзаменов; торговые стандарты; здравоохранение и безопасность</p>

Консультации
для подростков,
малого бизнеса

**Услуги пред-
ставительства**
Омбудсмены
бизнеса

Правила торговли
квотами на выбро-
сы углекислого газа

**Конкурсы и аук-
ционы на полу-
чение франшиз
и лицензий**
Мобильные теле-
фоны и диапазоны
частот; взлетно-
посадочные слоты
в аэропортах

**Государствен-
ные креди-
ты, гарантии
по кредитам,
страхование**
Образовательные
кредиты; экспорт-
ные кредитные
поручительства

**Законодатель-
ные предписа-
ния и запреты**
Уголовное судопро-
изводство; запре-
ты на рекламу
табачных изделий
или курения в обще-
ственных местах;
штрафы за возж-
дение автомобиля
в пьяном виде

**Законы относя-
тельно соблюде-
ния прав и выра-
жения протеста**
Права человека;
права на возмеще-
ние ущерба

**Непосредственное
вмешательство**

**Непосредственное
предоставление услуг
(включая совместное
производство)**

Палиция; вооруженные
силы; больницы; школы

**Государственные орга-
ны новых типов:**

Распорядительные орга-
ны власти; государствен-
ные благотворительные
учреждения или частные
компании; совместные
предприятия

**Государственный заказ
на услуги (предприяти-
ям государственного,
частного и /или неком-
мерческого секторов)**
Частные тюрьмы; посо-
бия на поиск работы; суб-
сидирование социальной
помощи

**Международные
инструменты**

**Открытая
координация**

Бюджетная и социаль-
ная политика в ЕС

**Специальные
программы:**

например, по борьбе
с ВИЧ/СПИДом

**Глобальное
правосудие:**

например, Между-
народный уголов-
ный суд

**Глобальные обще-
ственные блага:**

например, «меха-
низм чистого раз-
вития» и торговля
квотами на выбросы
углекислого газа

Саморегулирование

**Добровольные
соглашения**

Рекламные стандар-
ты; корпоративные
социально-ответствен-
ные инициативы

Кодексы поведения
Банковские нормы
и правила

**Совместное регуля-
рование и третей-
ский суд**

следние достижения психологии (более подробно этот вопрос рассматривается в главе 11). После задержки на старте, все большее значение приобретают интернет-инструменты и другие средства информационных технологий, применяемые для организации важной для общества информации, транзакций и обратной связи⁹.

Способы использования этих инструментов постоянно изменяются. В самой коммерчески успешной за последние 20 лет, из числа трудов, посвященных проблемам государственного управления, книге Дэвида Осборна и Теда Гэблера «Обновление государства» отстаивается точка зрения, согласно которой государство должно сосредоточиться не столько на том, чтобы «грести», сколько на том, чтобы «рулить», отдавая предпочтение не только прямым, но и косвенным воздействиям, везде где это возможно выступая не как непосредственный поставщик, а как покупатель, заказчик или регулятор. Однако в силу новых угроз безопасности и обнаружившихся проблем, связанных с применением косвенных методов государственного управления, маятник начал движение в противоположную сторону, к полюсу непосредственного государственного контроля.

Выбор того или иного инструмента зависит от многих факторов: данных об эффективности; способности власти использовать меры принуждения; склонности общества или бизнеса к изменению поведения; степени, в которой ключевые задачи являются измеримыми, повторяющимися и многоэтапными (что облегчает делегирование полномочий сверху вниз)¹⁰. Не следует забывать и о других вопросах:

- возможности замены — наличие непосредственных альтернатив или перспектив достижения компромисса, например, между финансовыми стимулами и требованиями закона. Министерства и агентства, как правило, привыкают к использованию определенных инструментов и уже не желают рассматривать альтернативные решения. Например, британское министерство внутренних дел в течение 10 лет предложило 55 проектов новых зако-

нов в сфере уголовного права. Представляется, что опора исключительно на силу закона является необоснованной. В свою очередь, любимый инструмент министерства финансов — налоговые льготы.

- **возможности дополнения** — позволит ли прогресс в решении некоей задачи с большей легкостью продвинуться в решении других? Например, введение платы за проезд автотранспорта в городах приведет к повышению общественного спроса на велосипеды; улучшение качества образования одиннадцатилетних детей означает, что через пять лет шестнадцатилетние продемонстрируют высокие оценки на экзаменах, а через семь — возрастет спрос на услуги высших учебных заведений.
- **устойчивость** — некоторые политические инструменты побуждают людей изменять поведение так, что первые утрачивают первоначальную эффективность. Например, в применении к монетарной политике закон Гудхарта гласит, что со временем любое используемое как политический инструмент определение денег утрачивает первоначальную эффективность, поскольку экономические агенты находят способы обходить его. Аналогичный феномен имеет место и в отношении целей самых разных типов. Однако этим значение устойчивости не ограничивается. Например, первоначально американская и британская программы оказания помощи детям из семей с низкими доходами Head start и Sure start продемонстрировали весьма высокие результаты. Но для сохранения их эффективности по мере взросления людей, необходима обязательная дополнительная поддержка.
- **пропорция** — некоторые инструменты сохраняют действенность только при условии высокой интенсивности вмешательства. Это положение распространяется как на стимулы и санкции, так и на предоставление новых услуг. Определение правильной пропорции может включать уровни обращения (в отношении того, что идет неправильно), снабжения, а также принуждения. Так, например, установление

минимальной заработной платы «работает» только в том случае, если существует должный полицейский надзор над работодателями, когда издержки от нарушения законодательства превышают затраты на выплату более высокой заработной платы. Пропорция отражает и масштаб скрытых проблем. Например, сегодня в Великобритании на долю пособий в денежной форме приходится 15 % коэффициента Джини (стандартный показатель неравенства в доходах), в то время как в конце 1960-х гг. это значение составляло 8 %, а в конце 1940-х гг. — 5 %. Иными словами, государству всеобщего благосостояния приходится трудиться все больше, чтобы сбалансировать растущий разрыв в рыночной системе вознаграждений.

- **ДЕЕСПОСОБНОСТЬ** — на бумаге некоторые политические инструменты работают гораздо лучше, чем в реальности, поскольку их применение во многом зависит от оценочных суждений. Например, ответственность политики обеспечения занятости, предусматривающая индивидуальный подход к людям, не имеющим работы в течение длительного времени, во многом зависит от того, как рядовые сотрудники службы занятости оценивают наличие у заявителей проблем с наркотиками, алкоголем или психикой.
- **ДИНАМИКА** — некоторые политические инструменты оказывают не столько непосредственный эффект, сколько несут с собой более сильное динамическое воздействие. Например, программы социального обеспечения, ориентированные преимущественно на женщин (подобно бразильской программе «Семейный карман»), инициируют как далеко идущие изменения в положении семей, так и оказывают непосредственный эффект, который состоит в увеличении дохода тех домохозяйств, в которых дети посещают школу. В других случаях все ограничивается непосредственным воздействием. В долгосрочной перспективе программы повышения эффективности использования энергии, направленные на сокращение выбросов углекислого газа, обречены на провал, поскольку достигнутая экономия ведет к увели-

чению расходов на приобретение других товаров и услуг, выпуск которых также сопряжен со значительной эмиссией CO₂. Длительный же успех зависит от «декарбонизации» экономики в целом.

- СТРУКТУРА ИЗДЕРЖЕК — действенность многих политических инструментов зависит от возможности их адаптации к индивидуальным потребностям. Однако, как правило, это ведет к увеличению издержек. Поэтому предложение о тщательной оценке индивидуальной готовности к оздоровлению тюремной системы является обоснованным только в том случае, если принято решение о финансовой поддержке соответствующих мероприятий. В большинстве случаев не рекомендуется разрабатывать пилотные модели, если очевидно, что переход к крупномасштабным изменениям окажется слишком дорогим. И наоборот, некоторые инструменты, представлявшие вначале дорогими, со временем требуют меньших затрат, что объясняется эффектами «кривой обучения» и экономией на масштабе.

Формирование политики — это момент, когда правительство более всего испытывает потребность в креативности. Иногда наилучшими становятся решения, принципиально сторонние по самой своей природе, когда идея из одной области применяется в другой (например, концепция нулевых отходов, заимствованная из системы экономического производства может оказаться весьма полезной в природоохранной или социальной политике); или при скрещивании различных идей, как в случае с центрами обработки телефонных вызовов, предлагающими услуги по диагностированию заболеваний; или когда идеи позволяют превратить слабости в сильные стороны. Точно так же как человек компенсирует какой-либо физический недостаток более высоким уровнем развития других способностей (например, тонкий слух у слепых или развитая устная речь у страдающих дислексией), взгляд на любую очевидную проблему под отличным от общепринятого углом зрения открывает новые возможности для творчества. Огромные затраты, необходи-

мые для того, чтобы избежать изменений климата, могут рассматриваться как возможность ускорения движения к достижению экономической эффективности; стареющее население может рассматриваться как новый источник рабочей силы и социального капитала, а соответствующие издержки — как переоцененные.

Обратная сторона медали — разочаровывающие результаты внешне безупречных решений. Вспомним хотя бы законы об автомобильных ремнях безопасности, которые на первый взгляд являют собой образец эффективной государственной политики. Впервые обязательные ремни безопасности были введены в Австралии, вслед за которой в 1970–1990-х гг. аналогичные законы были приняты еще в 80 странах мира. И в каждом случае приводились статистические данные, согласно которым применение этих ремней снижает риск получения травм или смертельного исхода автомобильной аварии. Однако сравнительное исследование показало, что в странах, в которых было введено принудительное использование ремней безопасности, показатели смертности на дорогах оказались выше, чем в тех, где подобные правила не были приняты. Причина тому проста (иногда она описывается как «гипотеза компенсационного риска»): люди стремятся к тому, чтобы уравновесить свою склонность к принятию риска (вызванную очевидным вознаграждением) с издержками такого решения. Если исполнение новых законов ведет к уменьшению риска, связанного с поведением, доставляющим людям удовольствие, они, скорее всего, будут демонстрировать его чаще¹¹.

Другой пример — зачастую противоречащие здравому смыслу законы о равноправии. В стремлении достичь большей целостности общества, многие страны законодательно запрещают расовую дискриминацию, а также численные целевые показатели или квоты, которые влекут за собой ограничения в пользу или против интересов отдельных личностей. Однако в отношении некоторых институтов, таких как школы или футбольные клубы, результаты этой исполненной благими намерениями политики, зачастую оказываются прямо противоположными желаемым (одна из рас становится еще более доминирую-

щей). Как показали в своей работе, посвященной «сегрегации через антидискриминацию», Марк Бовенс и Марго Траппенбург, в отсутствие квот или целевых показателей присутствия представителей тех или иных рас, люди стремятся к образованию групп из себе подобных. Современная жилищная политика, как правило, ориентирована на предоставление более широкого выбора и дает мигрантам право на получение социального жилья. Попытки регламентировать места проживания мигрантов чаще всего оказываются не слишком удачными. Жители относительно богатых районов положительно относятся к тому, что не слишком обеспеченные приезжие поселяются в анклавах бедных городов, несмотря на реальную угрозу повышения в них социальной напряженности.

Аналогичная динамика существует и в школах. В случае наличия свободного выбора, школы становятся в высшей степени сегрегированными. При этом, участвуя в опросах, родители заявляют, что с учетом всех обстоятельств они предпочли бы школы с относительно смешанным составом учащихся, что представляется нам резонным, поскольку сегрегация не несет с собой ничего хорошего для учеников. Но даже в Нидерландах, где государство выделяет на обучение каждого представителя этнических меньшинств в 1,9 раз больше средств, чем на обучение коренного голландца, белые родители, как правило, избегают отдавать детей в школы, в которых велика доля представителей меньшинств. В данном случае полностью релевантной является известная работа Томаса Шеллинга, посвященная динамике выбора («модель сегрегации Шеллинга»). Предложенная исследователем модель использует умозрительную шахматную доску, на которой выставляются шашки двух цветов, символизирующие представителей различных рас. Исследователь ввел правила, которым должна следовать шашка, занимающая определенную клетку, реагируя на предлагаемые ситуации (восемь соседних клеток для тех, кто находится внутри, и три или пять клеток для тех, кто снаружи). Согласно одному из правил, если в соседях у шашки одного цвета оказывались три шашки другого цвета, первая обязана была изменить свой цвет на противополож-

ный. Оказалось, что в этом случае на доске, на которой цвета были изначально случайным образом перемешаны, очень быстро образуются полностью сегрегированные анклав. Аналогичный эффект могут оказывать самые мягкие предпочтения. Ирония состоит в том, что именно там, где местные власти пытались создать в большей степени смешанные сообщества, они быстро оказывались в тупике. Например, политика десегрегации властей Роттердама была признана незаконной еще в 1974 г. Муниципалитет города Тила ввел правило, согласно которому в тех случаях, когда в некоей школе доля черных учеников сравнивалась со средней для этого округа, черные родители, которые искали место для своего ребенка направлялись в другие школы. Эта политика оказалась весьма успешной и позволила покончить как со школьной сегрегацией, так и с оттоком белого населения. Однако в 2005 г. Комиссия по равному обращению признала действовавшие в Тиле правила дискриминационными. В результате политика правительства, которая была направлена на достижение равенства и единства общества, привела к прямо противоположному результату, а Нидерланды остаются относительно антииммигрантской страной.

Последовательность

Одна из наиболее трудных задач, которые необходимо будет решить в процессе разработки стратегии состоит в выборе правильного темпа и последовательности шагов к изменениям. Условием осуществления многих новых политик и стратегий является приобретение новых способностей и создание новых институтов. В Великобритании, в процессе создания новой службы (получившей название Connexions), задачей которой было предоставление помощи социально исключенным подросткам в стремлении вырваться из среды, благоприятствующей прогулам, преступлениям и наркотикам, приобрести профессию и найти работу. Однако уже на ранних стадиях осуществления, программа претерпела изменения (предполагалось, что служба будет узконаправленной, но впоследствии ее попытались превратить в уни-

версальную), а затем слишком быстро внедрялась с тем, чтобы достичь полного охвата подростковой аудитории за 3–5 лет, в то время как для создания новой профессии, носители которой обладали бы специфическими навыками и следовали бы установленным нормам, требовалось никак не меньше 10 лет. Неудивительно, что результаты осуществления стратегии оказались неоднозначными (хотя независимые специалисты и аудиторы оценили их положительно). Большое значение для любой стратегии имеет и ее временной масштаб, который зависит как от принятия общих обязательств (объединение усилий требует времени), так и от наличия материальной инфраструктуры.

В других случаях обеспечение последовательности требует участия высокой политики и общественного мнения. При проведении реформ пенсионной системы правительства многих стран сталкивались с огромными трудностями. В период быстрого старения населения правительство обязано проявить твердость, поскольку проигравшими выглядят едва ли не все: жизнеспособные варианты выбора состоят в том, что люди либо будут дольше работать, либо они будут больше сберегать, либо должны будут смириться с повышением налогов. Политика, задевающая интересы многих людей, рискует вызвать ярость потенциальных проигравших. То есть мы имеем дело с областью, в которой, прежде чем будут предложены те или иные решения, должно быть достигнуто общее понимание проблемы, а также признание того факта, что текущая политика не является устойчивой. В начале 2000-х гг. министры британского кабинета никак не желали дать прямой ответ на важнейшую проблему, что стало поводом для прямого вмешательства Тони Блэра. Для того чтобы изучить природу трудностей, было проведено независимое исследование, результаты которого были вынесены на общенациональное обсуждение. И только после того, как правительство определило курс, были выбраны конкретные варианты решений, впоследствии нашедшие политическое воплощение (включая повышение возраста выхода на пенсию, принятие работодателями более четких обязательств, а также увеличение

налоговых поступлений). Осуществление всех этих мер должно было занять несколько десятилетий. Примерно так же, прежде чем будет сделан рациональный выбор в пользу той или иной политики, должен быть достигнут широкий консенсус и по другим крупным политическим вопросам, таким как взимание платы за проезд по автомобильным дорогам или противодействие климатическим изменениям. И точно так же процесс осуществления этой политики должен быть растянутым во времени.

Вопросам проведения изменений в крупных организациях и системах посвящена обширная литература¹². Большинство авторов сходятся во мнении, что быстрый переход к действиям, пусть даже в ограниченных масштабах, позволяет создать петли положительной обратной связи. Это означает, что часть людей уже осознала свою кровную заинтересованность в изменениях. Одновременно открывается возможность оценить действенность используемых инструментов, а также дать сигнал, что изменения действительно происходят. Кроме того, укрепляется уверенность инициаторов перемен в правильности предпринятых действий. В одном из лучших недавних эмпирических исследований изменений в государственном секторе (на примере поставок по заказам федерального правительства США), Стивен Келман выявил 18 различных механизмов осуществления обратной связи, от кри-вых обучения до растущей уверенности¹³. В некоторых специфических контекстах первые стратегические шаги могут носить чисто внешний или символический характер. И тем не менее они позволяют придать новый импульс изменениям. Когда Эди Рама вступил в должность мэра Тираны, он отдал распоряжение о покраске домов города в яркие цвета, что должно было символизировать грядущие перемены. К тому же задача решалась быстро и без особых затрат. В том же ряду стоит покраска фонарных столбов и проведение фестивалей. Художник, работавший в службе уборки мусора Нью-Йорка, лично встретился со всеми его 10000 сотрудников, чтобы выразить им свою благодарность. Это простое действие, символизировавшее изменение отношения к ним, было проявлением уважения к их труду. Подобные шаги спо-

способствуют упрочению уверенности в избранной стратегии и непоколебимости курса в трудные времена. И наконец, в процессе изменений могут пригодиться и многие другие инструменты: привлечение новых людей и избавление от тех, кто сопротивляется переменам, создание новых институтов, которые должны будут внести важный вклад в успех стратегии, и вознаграждение сторонников.

11 Финансирование стратегии

На протяжении всей писанной истории человечества правителей всегда интересовал вопрос о деньгах, которых, как известно, всегда не хватает. Тем более что необходимые средства зачастую намертво увязают в задачах, некогда считавшихся первоочередными (по оценке одного политолога, даже после десяти лет пребывания у власти радикальной администрации Маргарет Тэтчер, около 90 % государственных средств по-прежнему выделялось на исполнение программ, начатых предыдущими правительствами)¹⁴. Даже президентам и премьер-министрам приходится временами, ради своих любимых проектов, «скрести по сусекам», поскольку им совсем не хочется урезать текущие программы, в которых они кровно заинтересованы. Настоящий стратег жестко контролирует высвобождающиеся ресурсы и не идет на поводу у преследующих собственные интересы групп, которые привыкли полагаться на государственные субсидии. Но здесь есть одна трудность — политический контекст. Дэвид Стокман, распорядитель бюджета во времена Рональда Рейгана, описывает огромное разочарование, которое он испытывал на бюджетных совещаниях с участием президента США. Рейган плохо разбирался в росписи государственных средств, и его советник Эдвин Миз стремился исключить любые дискуссии по трудным вопросам. Для того чтобы не выходить за установленные в бюджете параметры, Стокман вынужден был создать параллельные структуры. Пытаясь сократить расходы на программы различных министерств, он тем самым неизбежно превращался в главный объект критики членов кабинета. В конечном итоге республиканская администрация, традиционно выступавшая за огра-

ничество роли государства, оставила в наследство стране самый крупный за всю историю дефицит бюджета.

Стратегия тесно связана с деньгами — если в экономике что-то пойдет не так, то обычно это гарантирует скорый провал долгосрочных планов. В своей классической работе, посвященной государственным финансам, Ричард Масгрейв выделял три основные области деятельности правительства, связанные с финансами¹⁵: стабилизация (сохранение полной занятости в экономике и обеспечение базисных условий осуществления стратегий); распределение средств посредством налогов, субсидий и предоставления услуг; и перераспределение, нацеленное на обеспечение равенства и прав. В прошлом основные угрозы для стратегии были связаны с экономической нестабильностью. В отсутствие надежных денежных доходов и предсказуемых цен уверенное планирование едва ли возможно. Особенно рискованной является любая политика (например, реорганизация службы сбора налогов), которая с высокой степенью вероятности окажет воздействие на соотношение совокупных денежных доходов и расходов. Поэтому любые мероприятия, которые ведут к изменению договоренностей относительно перераспределения вызывают острую политическую реакцию. Нередко бюрократические договоренности относительно финансов могут затруднять разработку и реализацию стратегии. Многие правительства уделяют большое внимание как денежным расходам (особенно в конце финансового года), так и их строгому учету. Поэтому денежные вопросы тесно связаны с микрополитикой бюрократических батальи.

В последние 25 лет в сфере государственных финансов было осуществлено множество реформ — от планирования до управления производительностью. Цель наиболее перспективных преобразований состояла в том, чтобы поставить деньги на службу стратегии или желаемых результатов. Общим местом стало положение, когда условием едва ли не всего сущего является финансовая дисциплина, а для ее установления необходимы четкие правила, включая ограничения на совокупные расходы, временной горизонт которых обычно составляет 3–5 лет.

Эти лимиты должны быть определены до рассмотрения любых заявок на получение денежных средств. Надежность описанных правил зависит от властных полномочий сильного министерства финансов или комитета кабинета, которые призваны придерживаться избранной линии и отстаивать общую позицию по налогам в процессе взаимодействия с другими правительственными структурами. Выполнение этих функций предполагает наблюдение за тем, что и как именно расходуется для своевременного внесения в процесс корректив, в случае возникновения проблем с исполнением отдельных положений бюджета (например, в отношении таких ориентированных на спрос категорий, как субсидии). Функцию мониторинга может исполнять как отдельная структура, так и правительство в целом. В Индии, согласно недавним изменениям в законодательстве, обязанности по контролю над бюджетными расходами, направляемыми на строительство дорог и больниц, возложены на местные родовые сообщества. Бóльшая прозрачность государственных расходов, которую обеспечивает публикация информации о бюджетах, удельных затратах и отдельных статьях расходов, способствует снижению риска коррупции. Кроме того, действия, направленные на повышение степени транспарентности, способствуют тому, что на общий суд выносятся аргументы «за» и «против» относительных приоритетов и относительных результатов. Чем выше степень готовности общества к тщательному рассмотрению итогов деятельности правительства, тем лучше.

Для того чтобы распределение денежных средств соответствовало стратегическим приоритетам государства, необходима тщательная разработка политики. Наиболее важными в данном контексте являются процессы перераспределения средств, которые были направлены на осуществление тех видов деятельности и программ, приносящих меньшую пользу обществу. Эти средства должны направлять туда, где они принесут более высокую отдачу (например, посредством использования таких инструментов, как совершающийся дважды в год пересмотр расходов или бюджетирование с нулевой базой, когда

выделяемые в рамках каждого бюджета средства рассматриваются как доступные для всех). Условием использования таких практик является сильное министерство финансов, способное получить все данные, необходимые для беспристрастного изучения получаемой за деньги ценности. Правительство не способно мыслить и действовать стратегически, если его министерство финансов слишком слабо или относится к текущим уровням расходов как к спущенным сверху. По тем же причинам любое правительство обязано регулярно пересматривать взятые на себя обязательства, какими бы политически неприкосновенными те ни считались. Повышению стратегического мастерства правительства может способствовать и планирование государственных расходов. Если неиспользованные средства немедленно изымаются и возвращаются в бюджет, чиновники правительственных органов вряд ли будут действовать, ориентируясь на стратегические приоритеты. Относительно длительный бюджетный горизонт (3–4 года) в большей степени побуждает министерства ответственно подходить к взятым на себя обязательствам. То же справедливо и в отношении предоставления министерствам права на часть доходов, полученных от продаж любых капитальных ресурсов или взимаемых платежей. Более того, эти принципы могут быть и расширены: заключение регулярных долгосрочных контрактов с поставщиками услуг побуждает их к созданию новой ценности (например, снижению уровня безработицы или преступности).

Выделение бюджетных средств должно производиться с возможно более тщательным учетом стратегических целей. Если установленные приоритеты не отражены среди новых запланированных расходов и переназначенных старых, это, как правило, свидетельствует о неадекватном понимании ситуации политическим руководством. Там, где это только возможно, бюджетные назначения должны быть увязаны с отдачей и результатами, предпочтительно с широкими целевыми показателями, установленными для министерств и других органов власти, а также механизмами их сопоставления с результатами. В самих министерствах или правительстве в целом, в ка-

честве ориентиров могут использоваться результаты, демонстрируемые лучшими исполнителями. Соответственно, плохие могут быть заменены или отстранены. Пионерами «бюджетирования, ориентированного на результат» (1970–1980-е гг.) были такие скандинавские страны, как Финляндия и Швеция. Впоследствии бюджетная практика, предусматривавшая перемещение фокуса внимания с затрат на результаты, стала общемировой. Более того, сегодня в некоторых странах роспись бюджета осуществляется уже не на основе имеющихся денежных средств, но на основе принципа начисления доходов.

На следующих стадиях государственные агентства (большинству учреждений лишь предстоит сделать эти шаги) должны будут более точно оценивать затраты, связанные с тем или иным видом деятельности, отдачу и результат, чтобы принимающие решения лица получили возможность сравнения единичных и предельных издержек альтернативной политики или поставщиков услуг. Денежные средства, скорее всего, будут использоваться в стратегических интересах осуществления изменений и усовершенствований, например, посредством закупок на конкурентных рынках или открытой привязки назначения фондов к показателям достижений. Более радикальное решение предполагает предоставление доступа в государственный сектор альтернативным поставщикам или сообществам, готовым к удовлетворению потребностей собственными силами.

Потребность в переменах: маржа изменений

Одно из требований эффективной стратегии заключается в том, что в интересах будущего деньги должны быть освобождены от прошлого. Наше точное настоящее устремлено в неопределенное будущее своего рода воронкой. Готовность каждой организации к тому, что мы называем «маржей изменений», различна (рис. 4.6.). Этот показатель характеризует степень открытости организации (ширину воронки) к изменениям. В какой-то степени маржа изменений отображает гибкость организации

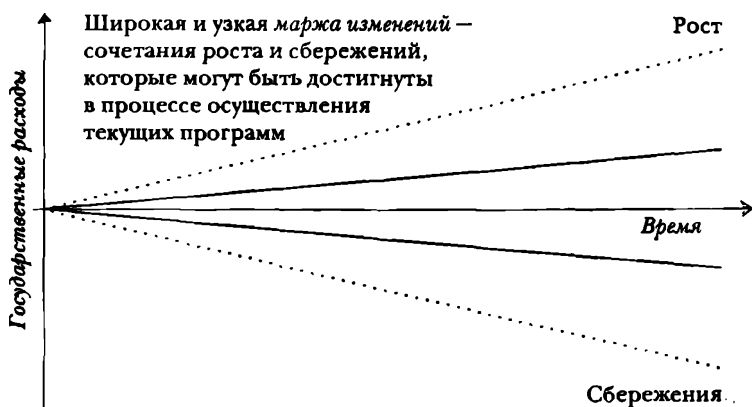


РИСУНОК 4.6.
Маржи изменений

и принятых в ней процедур, отчасти характеризует бюджет (при правильной разработке новых программ предусматривается должное их финансирование). Большинство правительств предпочитают относительно узкую воронку, поскольку все доступные ресурсы уже направлены на исполнение взятых в прошлом обязательств, а дополнительные денежные доходы идут на незначительное увеличение финансирования или компенсацию роста цен. Лишь некоторые организации способны в течение года высвободить 1–2% от общего объема расходов.

Большая часть правительственного аппарата ориентирована на жесткое лимитирование бюджетных средств, когда приоритетным является удовлетворение уже существующего, а не будущего спроса. Разблокировать ресурсы способны только внешние шоковые воздействия и политический катарсис. Однако лучшие из правительств отдают должное марже изменений, выделяя ресурсы на реализацию новых инициатив и программ, продвижение новичков и открывая сектор государственных услуг конкурентному давлению. Речь идет о мастерах «дозаправки в воздухе».

Структуры и стратегия

Большинство стратегий скорее следуют за структурами, а не наоборот. Но в некоторый момент времени возникает необходимость оценки, действительно ли структуры соответствуют намерениям разработчиков стратегии. Реструктуризация может потребовать огромных затрат времени и энергии. Неудивительно, что такая страна, как Япония, занимающая ведущее место по ожидаемой продолжительности жизни населения, вот уже более 50 лет избегает сколько-нибудь значительных структурных изменений в системе здравоохранения. Слишком часто подковерная возня министерств и ведомств становится едва ли не главным препятствием на пути к достижению результата. И все же, вне всяких сомнений, существуют более и менее эффективные структуры, поэтому в определенных обстоятельствах структурные изменения позволяют высвободить колоссальную энергию. Например, в течение первых восьми лет существования НАСА претерпела пять структурных реформ (в конце концов организацию возглавил триумвират, участники которого, обладавшие совершенно разными навыками и опытом, должны были согласовывать друг с другом каждое важное решение, что стало залогом решительности и гибкости руководства)¹⁶.

В XX в. авторы многих классических трудов по бизнес-стратегиям (и прежде всего, Альфред Чандлер) придерживались той точки зрения, что структура должна следовать за стратегией. Для любой возможной стратегии должна быть найдена оптимальная структура, позволяющая привести в соответствие власть и ответственность, подотчетность¹⁷. В государственном секторе структура должна соответствовать значимым для политиков, ключевых чиновников и общественности стимулам. Большинство исследователей согласны с тем, что стратегия и структура должны подходить друг другу, а любая стратегия обязана соответствовать важнейшим организационным аспектам. Например, Джон Робертс в книге «Современная фирма» выделяет четыре ключевых элемента, которые должны быть приведены в соответствие стратегии бизнеса:

- люди — навыки и мотивация;
- архитектура организации — структуры, руководства, распределение задач;
- режим функционирования — процессы и процедуры;
- культура — разделяемые убеждения.

Иными словами, обязанность руководителей и менеджеров состоит в том, чтобы привести в соответствие аппаратную часть (формальные органограммы) и программное обеспечение процессов и культур. Однако структурный выбор, который им предстоит сделать, отнюдь не является очевидным. Например, если в настоящее время приоритет отдается сокращению преступности, в какой степени одна организация должна контролировать деятельность государственных учреждений, которым поручено решение данной задачи, в диапазоне от поддержки проблемных семей до школьных прогулов, от планов развития городов до технологий надзора? Или в какой степени правительство, поставившее перед собой цель добиться сокращения выбросов углекислого газа, способно повлиять на различные источники выбросов посредством транспортной и энергетической политики, а также регулирования жилищного строительства?

Согласно одной из первых рекомендаций Комиссии по государственным услугам США, возглавлявшейся в начале 2000-х гг. Полом Волкером: «Федеральное правительство должно быть реорганизовано согласно ограниченному количеству выполняемых задач, связанных с исполнительными органами власти». Эта точка зрения полностью соответствует общепринятым сегодня воззрениям и представляется разумной. Однако в чем заключается ее практическая ценность? Подразумевается, что правительство стремится к исполнению нескольких отличных друг от друга задач, и по мере их изменения будет необходима перестройка структуры органов власти. Очевидно, что контуры некоторых правительственных программ просматриваются очень четко, в то время как другие расплываются, словно в тумане. Как отмечал в своем обзоре государственных реформ Гай Питерс, «организационная теория государственного сектора еще не развита настолько,

чтобы предложить адекватное руководство потенциальным реформаторам... она не обладает необходимыми для достоверных предсказаний доказательствами»¹⁹.

Стержнем, вокруг которого формировались традиционные правительственные структуры (министерства и ведомства) были знания. Такие структуры позволяли объединять наиболее осведомленных в своих областях экспертов. Некоторые правительственные структуры создавались с расчетом на недопущение концентрации власти. В частности, Гитлер только приветствовал жесткую конкуренцию между правительственными ведомствами, поскольку это позволяло ему сосредоточить власть в своих руках и открывало пространство для маневров. В то же время структурная мода довольно изменчива — она колеблется между специализацией и консолидацией, концентрацией и деконцентрацией в отсутствие каких-либо данных о реальной их эффективности. Например, в конце 1980-х гг., в период увлечения специализацией, в Великобритании было создано свыше 100 узкопрофильных исполнительных служб. Аналогичными процессами в то время были охвачены и другие страны мира (например, в Канаде были учреждены специальные исполнительные органы, а во Франции — самостоятельные подразделения). Эти структуры прекрасно зарекомендовали себя в тех областях деятельности, в которых можно было легко определить задачи и измерить полученные результаты, а подлежащие решению проблемы не вызывали ни малейших политических противоречий. Во всех остальных сферах результаты специализированных ведомств не внушали оптимизма, тем более что трудности с координацией и решением комплексных проблем были легко предсказуемы.

В принципе, наиболее эффективными являются структуры, очевидно соответствующие наиболее важным задачам и обеспечивающие четкую вертикаль подотчетности должностных лиц. Они должны:

- обеспечивать приемлемую норму управляемости для высшего руководства;
- минимизировать долю трансакций, выходящих за пределы ведомственных границ;

- справляться с возрастающим в периоды кризисов давлением;
- правильно группировать взаимосвязанные вопросы;
- обеспечивать четкую вертикаль ответственности за результаты деятельности.

Во многих областях имеются хотя бы логические обоснования полезности структур, наделенных полномочиями по контролю и ответственными за системные взаимодействия, рассматриваемые в терминах областей деятельности (например, борьба с преступностью) или социальных категорий (например, лица преклонного возраста). Однако этот принцип может быть принят лишь частично, так как такого рода системы отнюдь не являются независимыми, самодостаточными. Поэтому было бы логично возложить исполнение всех функций по социальному обеспечению людей трудоспособного возраста (или по развитию территорий, например) на одно ведомство. В то же время медицинские услуги, в которых нуждаются люди преклонного возраста, настолько тесно переплетены с услугами, которые должны оказываться маленьким детям, что в этом случае ведомственное разделение было бы, скорее всего, контрпродуктивным.

Условиями деятельности любого правительства являются установление границ между сферами ответственности и разделение функций. Правительство, исполняющее исключительно горизонтальные функции, так же как и вертикально выстроенное или сформированное исключительно из проектных команд, было бы вынуждено справляться с множеством задач по координации действий. Ключ к решению состоит не в том, чтобы стереть все и всяческие границы, но в том, чтобы минимизировать количество критически важных разделительных линий.

Идеальных структур не существует – каждая из них в большей или меньшей степени затрудняет движение к желаемым целям. Более того, огромное множество структур по определению препятствует осуществлению стратегий, особенно в тех случаях, когда они оказываются в центре конфликтов интересов чиновников, политиков и общественности. Представим себе, что ответственность

за решение некоей важной задачи возлагается на два ведомства, миссии которых существенно различны — например, на транспортное, стремящееся к росту мобильности, и экологическое, нацеленное на сокращение выбросов углекислого газа, — условием их успешной деятельности становится изменение структур. Аналогично, если некое министерство или ведомство создавалось с целью предоставления тех или иных услуг, то наделение его функциями регулятора потребует перемен в структуре, навыках и культуре. И все же формальным структурам уделяется слишком большое внимание. Структура, конечно, важна, но не в той мере, как это многим представляется. Нередко реструктуризация становится лишь поводом для имитации министрами бурной деятельности. Она открывает возможность выступления с публичными заявлениями и демонстрации загруженности служебными делами. Но большинство реструктуризаций, свидетелем которых мне доводилось стать, принесли гораздо меньше пользы, чем ожидалось. Пустая трата дефицитной энергии, и ничего более. Одна из причин заключается в том, что организмы могут легко вводить в заблуждение тех, кто поверхностно знаком с ситуацией, внося иллюзорные логику и ясность в сложные системы, которые в значительной степени зависят от личных взаимоотношений или сетевых взаимодействий. Количество инструментов, используемых для сетевого анализа, постоянно растет. Они позволяют понять, кто из субъектов сети полезен другим ее участникам, кто из них предоставляет информацию, сотрудничает и поддерживает других. Эти сведения способны оказать удивительное по силе воздействие на умы принимающих решения лиц, привыкших оценивать организмы по номинальной стоимости. К тому же они раскрывают модели, противоречащие формальным структурам. Особенно часто критически важные роли в процессе слияния государственных ведомств играют сотрудники, занимающие относительно низкие должности.

В будущем, вероятно, находящиеся на государственной службе стратеги будут воспринимать структуры совсем иначе. Уже сегодня в теоретических исследованиях управленческих форм широко используются органиче-

ские или биологические метафоры: распространение моделей по принципу спор; проектирование эволюционирующих организационных алгоритмов; как сознательно управлять сетями, пересекающими ведомственные границы; как стимулировать постоянно сменяющие друг друга циклы роста и спада, вместо того чтобы создавать структуры. Эти теоретические направления лишь зарождаются, но со временем они способны будут освободить государственный сектор от строго схематичных органограмм.

Осуществление стратегии

Стратегия становится реальной в тот момент, когда бумажная работа и дискуссии заканчиваются и начинается повседневная деятельность по ее рационализации, планированию мероприятий, наблюдению, контролю и обеспечению финансирования. Обычно, для того чтобы сдвинуть стратегию (или любые другие реформы) с места, требуются:

- сторонники, чем более влиятельные, тем лучше;
- деньги для поощрения участников преобразований;
- возможно более быстрые успехи, равно как и медленная упорная работа по реализации принципиальных изменений;
- эффективные коммуникации, предметом которых является не только суть перемен, а также их неизбежность или необратимость;
- широкая политическая поддержка—приход к власти другой партии или смена власти не должны обратить перемены вспять;
- поддержка со стороны общественного мнения или общественных движений.

В главе 7 мы рассмотрим различные способы интеграции стратегии и ее осуществления: обеспечение того, чтобы одни и те же люди принимали участие в разработке и исполнении планов; поддержание постоянной обратной связи по поводу продвижения вперед (Тони Блэр ввел проверку докладов министров и высших должностных

лиц о достижениях поставленных целей, опираясь при этом на независимый источник данных — отдел информации). Компетентные правительства не должны принимать на веру доклады министерств до тех пор, пока не будет проведен тщательный анализ предпринятых в рамках реализации политики действий — не только в терминах денег, но также и навыков, организационных способностей и технологий. Департамент по социальной защите кабинета министров Великобритании сделал еще один шаг вперед — на его заседания приглашались сотрудники, непосредственно работающие с гражданами. Они выступали с докладами о том, как происходит исполнение тех или иных программ (например, соблюдение ночной тишины или предотвращение подростковой беременности) на практике. Все эти методы направлены на то, чтобы правительство имело полное представление о реальном положении дел.

Общая идея состоит в том, что связующие линии между стратегией и ее реализацией не должны быть слишком жесткими: менеджеры и исполнители должны вместе участвовать в разработке долгосрочных планов, и наоборот. Взять хотя бы стратегию, направленную на введение совместной охраны порядка. Она является откликом на предъявляемый обществом спрос на локализацию методов охраны общественного порядка. Рост спроса, в свою очередь, обусловлен увеличением числа свидетельств того, что участие граждан в работе местной полиции способствует сокращению преступности и формированию общественного доверия к власти. Инструментами осуществления стратегии могут выступать:

- структурные изменения в местной полиции и создание отделений совместной охраны порядка;
- предоставление общественности права участия в консультациях или прямых выборах;
- назначение бюджетных расходов и новые направления целевого финансирования;
- регулирование деятельности полицейских ведомств более высоких уровней и определение границ осуществления ими собственной политики.

Но все перечисленные выше мероприятия вряд ли принесут желаемый эффект, если не будут выполнены практические предварительные условия:

- подготовка офицеров полиции к несению службы в различных условиях, когда озабоченность общественности антисоциальными проявлениями может иметь более важное значение, чем приоритеты руководства органов охраны правопорядка;
- прием на службу людей нового типа, например, для того, чтобы более полно учитывать специфику сообществ, порядок в которых они призваны поддерживать (особенно в тех случаях, когда речь идет о многонациональных городах);
- создание информационных систем, позволяющих доносить до общественности достоверные сведения об уровне преступности в местах проживания граждан.

Ответственные за выработку той или иной политики сотрудники не должны погружаться в мельчайшие ее детали. Однако существенно важно, чтобы они привлекали к своим разработкам людей, осведомленных об особенностях работы с улицей.

*Посредством чего? Изучение того,
что именно работает и почему*

Все стратегии рождаются на свет несовершенными и неполными. Поэтому необходимо заранее подготовиться к неожиданным результатам. В некоторых областях мы располагаем надежными данными о характере причинно-следственных связей и вероятных результатах той или иной политики. Но в отношении многих других политических полей заранее предсказать ход развития событий практически невозможно. Ключ к успеху — быстрая адаптация, обучение на собственных ошибках и успехах. Для руководителей высшего ранга это означает необходимость распознавать допущенные промахи уже на ранних стадиях осуществления стратегии и скептически

воспринимать свою собственную пропаганду. Политика наделена одним механизмом непосредственной обратной связи — жалобы и претензии граждан, комментарии и кампании в СМИ. В интересах обеспечения более полной и непосредственной обратной связи было разработано множество инструментов, направленных на повышение степени вовлеченности граждан (например, общественные слушания). Обучаемость чиновников зависит от полноты достоверности данных, которые должны поступать более оперативно. Что касается всех участников системы, то повышению действенности обучения могли бы способствовать такие формальные инструменты, как сотрудничество, равноправные сети, «группы специалистов в том, что работает» и многие другие средства институционализации рефлексии. Эффективность их применения может быть повышена посредством формального сбора полученных в процессе исследований данных и культурой, в которой руководители умеют признавать свои ошибки и делать из этого правильные выводы. Важную роль играет и законодательство (например, американский Закон о качестве данных), понуждающий должностных лиц доказывать, что принятые ими решения основаны на наилучших доступных сведениях²⁰. В какой-то мере задача стратегического планирования состоит в том, чтобы добиться повышения скорости обучения систем без внешних вмешательств.

Парадокс, но чем лучше идут дела, тем труднее учиться. В 2005 г. в особом мнении к докладу группы, которой было поручено проанализировать изменения в системе безопасности полетов космических челноков НАСА после катастрофы «Колумбии», говорилось, что Агентство «должно разорвать замкнутый круг самоуспокоения, заменяющего знание». Самодовольство — общая черта всех крупных организаций, ведь достигнутые в прошлом успехи — прекрасный повод для самоуспокоенности. Однако из того обстоятельства, что эксперты бывают правы в своих выводах гораздо чаще, чем дилетанты, не следует, что первые никогда не допускают ошибок. Если в прошлом метод продемонстрировал высокую действенность, это не означает, что так будет всегда. Приверженные обуче-

нию организации прикладывают значительные усилия, чтобы противостоять этим тенденциям. Аналитики могут быть объединены в структуры, независимые от линейного руководства. Департамент по оценке операционной деятельности Всемирного банка подотчетен совету директоров, а не президенту организации. Такие организации, как Комиссия по аудиту Великобритании, публикуют свои комментарии в связи с возникающими проблемами и эффективностью. В число других методов входят сообщества практикующих специалистов, предоставляющие безопасные площадки для выражения несогласия; обзоры работ коллегами, когда независимые эксперты высказывают свои оценки стратегии и процесса ее осуществления; «предварительные вскрытия», когда перспективные программы анализируются исходя из допущения, что они уже потерпели провал²¹; ролевые игры, призванные выявить динамику ситуаций, которая иначе потонула бы в аналитике²². Ни один из этих методов не является гарантией от проявлений иерархической самоуспокоенности. Организации, пренебрегающие постоянным обучением и не желающие задавать вопросы самим себе, в конце концов отказываются смотреть правде в глаза. Ведь им и без этого очень комфортно.

Структурирование

Мы начали эту главу с рассмотрения задач и намерений, а затем перешли к изучению практических вопросов осуществления стратегий. Условием действительно сильной стратегии является согласованность, соответствие, правильная настройка всех ее элементов. На рис. 4.7. представлена аналитическая структура, которая может быть применена к любой организации. В ее ядре — четко сформулированное предназначение и ценности организации, в наибольшей степени обуславливающие ее намерения и моральные границы. Затем следует архитектура и структуры (агентства, департаменты, подразделения), посредством которых осуществляется деятельность организации. Следом идут инструменты и механизмы распространения, посредством которых осуществляется взаи-

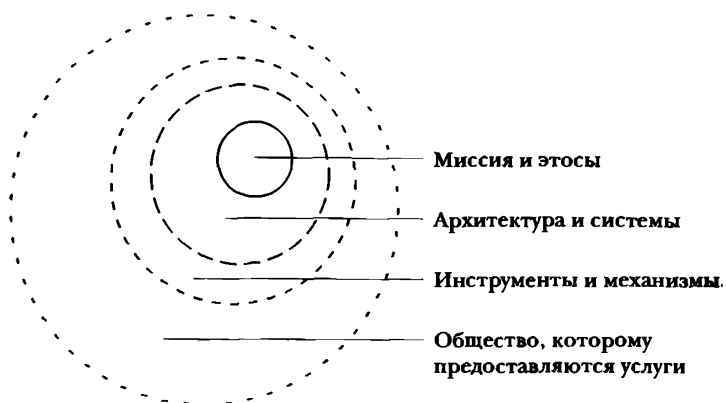


РИСУНОК 4.7.
Структурирование организаций

модействие с обществом—школы, налоговые инспекции, отделения полиции и веб-сайты. И наконец, в довершение, обслуживаемые граждане с их нуждами и заботами.

В самых лучших организациях все эти слои полностью взаимообусловлены. Структуры точно подогнаны к целям, достижению которых они служат. Поведение сотрудников, работающих с гражданами, согласуется с основополагающими ценностями организации, и как они сами себе объясняют, соответствует сигналам представителей высших уровней управления. Когда это получается, организация гудит как улей; сообщения, поступающие снизу, вступают в резонанс с посланиями сверху—смысла полны и те и другие. Все это способствует тому, что личные мотивы сотрудников приходят в соответствие с организационными потребностями и нуждами людей, в интересах которых они действуют. Но в большинстве организаций все эти слои и их элементы находятся в диссонансе. Нередко архитектура и структуры отражают историческое прошлое и интересы влиятельных кругов и никак не соответствуют ни задачам, ни предназначению. Повседневное поведение организации зача-

стю противоречит ее декларируемым ценностям — например, сотрудники продвигаются вверх не благодаря заслугам, а в силу того, что входят в те или иные группировки; или официальные миссии выдвигаются лишь для отвода глаз. Подобные расхождения между словами и делами хорошо заметны как со стороны, так и сотрудникам организации. Последние полны скепсиса и цинизма и не желают брать на себя какие-либо обязательства. Чем более миссионерской является организация, тем больше подобная рассогласованность вредит ей. Уменьшение когнитивного диссонанса имеет критически важное значение для таких всеохватных организаций, как Римско-католическая церковь и Коммунистическая партия Китая, или таких компаний, как *Google*, деятельность которых во многом основывается на моральных призывах («не сотвори зла»). Для более мирских организаций (установка светофоров или производство консервированной фасоли) этот диссонанс имеет несколько меньшее значение.

Истинные лидеры пытаются достичь необходимого соответствия посредством восстановления изначальной миссии организации. Решению этой задачи могут помочь разговоры с сотрудниками всех уровней относительно того, что вызывает у них наибольшую озабоченность, какая миссия могла бы вдохновить их. После этого приходит черед подгонки и корректировки систем (что чаще всего подразумевает их упрощение), а также набора инструментов. Хороший пример — совершенствование деятельности государственных агентств, ответственных за борьбу с безработицей (таких как службы/центры по трудоустройству в Великобритании). Во многих странах эти ведомства превратились в своего рода ограничители, затрудняющие распределение социальных пособий. В соответствии со сформировавшейся в них культурой эти службы рассматривали не имеющих работы граждан как проблему — безработные ленивы или продажны, а значит, не заслуживают доверия. Работа сотрудников этих организаций была демотивирующей, плохо оплачиваемой и не имела никакого отношения к высоким этическим идеалам. Через

некоторое время правительства успешных стран начали уделять основное внимание борьбе с ростом безработицы. Агентства по трудоустройству были объединены с агентствами, ответственными за распределение пособий (в разной степени в таких странах, как Австралия, Нидерланды и Великобритания). Служащие сектора государственных услуг прошли переобучение, так как теперь они должны были исполнять функции личных советников (сегодня в Великобритании их количество достигло 9000 человек), задача которых состояла в том, чтобы помочь людям найти и сохранить работу. Работа эта была гораздо более мотивирующей по самой своей природе. Исполнение роли советника по-прежнему требует беспристрастной оценки людей, заявляющих о своей неспособности найти работу, равно как и проявления сочувствия к ним (некоторые сотрудники действительно проявляли большую эмоциональную вовлеченность в проблемы отдельных потребителей; советники ежедневно звонили по телефону или навещали безработных, чтобы убедить их в необходимости трудоустройства). И с течением времени представители всех уровней организации демонстрируют все более последовательный взгляд на то, что они делают и почему, с четким пониманием связи между своей повседневной деятельностью и миссией учреждения²³.

Пример совсем из другой области — распространение ядерного оружия. Эта проблема, скорее всего, будет постоянным пунктом повестки дня руководителей государств и в XXI в. В течение многих лет после изобретения атомной бомбы правительства разных стран пытались установить моральные границы применения этого оружия. По словам Джона Фостера Даллеса, занимавшего в 1950-х гг. пост государственного секретаря, президент Эйзенхауэр считал, что ядерное оружие должно рассматриваться как не имеющее существенных отличий от обычных вооружений. Однако со временем военные и гражданские элиты приняли другой подход, оценивающий ядерное оружие как *sui generis*: настолько ужасающее, что его применение едва ли можно считать допустимым. Оперативные допущения, согласно которым использо-

вание ядерного оружия должно быть схожим с применением обычных вооружений уже не соответствовало высшей миссии. Следовательно, необходимо было отказаться от вооружений, наличие которых вело к повышению степени вероятности развязывания ядерной войны, таких как нейтронные бомбы (уничтожающие людей, но сохраняющие в неприкосновенности здания и технику). Во время Войны Судного дня, Голда Меир выступила со специальным заявлением о запрещении любых попыток анализа возможности применения ядерного оружия. Возможно, это было связано с пониманием руководством государства того, что в случае нарушения ядерного табу, в конечном итоге его жертвой окажется Израиль.

Таким образом, высшая миссия ядерного мира требует опоры на существенно отличающиеся моральные принципы, различные архитектуры (включая в конечном счете взаимную транспарентность) и разные инструменты (включая гораздо более жесткий, в сравнении с обычными вооружениями, контроль). Малейшее несоответствие между этими уровнями может означать катастрофу. Это нравственное чувство и сопутствующая ему структура, по всей видимости, разделялись многими людьми, принимавшими участие в планировании и контроле над накопленными США, СССР и Китаем огромными запасами ядерных боеголовок. Но у нас пока нет четкого ответа на вопрос о том, присуще ли это чувство государствам, которые сегодня пытаются получить доступ к ядерному оружию.

Часть II

Глава 5

Локализация стратегии:

структуры, процессы, культуры

Стратегии могут исходить из канцелярии премьер-министра, из секретариата кабинета министров или распределяться между различными министерствами. Права и ответственность за исполнение могут быть делегированы и другим органам власти (например, специализирующимся на долгосрочных прогнозах и планировании или способным осуществлять неформальный, но жесткий контроль), которыми руководят сильные лидеры. Не существует некоего единого, наилучшего центра реализации стратегий в правительстве: многое зависит от распределения ролей между публичными политиками и чиновниками, а также соотношения их властных полномочий. В то же время известно несколько заведомо неверных способов организации процесса. Если исполнителям не предоставили времени, необходимого для осуществления планов, или финансовых ресурсов, имеет ли смысл рассчитывать на высокие результаты? Когда на первый план выходят политический или медийный менеджмент, мы можем практически гарантировать, что правительство никогда не станет стратегическим в полном смысле этого слова. Вероятность успеха резко снижается и в том случае, если осуществление стратегии отделено от политики, каким бы блестящим ни был, скажем, проведенный анализ.

Многие стратегические команды допускали ошибки в каждом из названных выше направлений. Фиаско в осуществлении изменений, главная роль в которых отводилась правительству, терпели самые известные политические стратеги (даже Карл Роув, один из самых известных

советников Джорджа Буша). Будучи блестящими руководителями с точки зрения внешних коммуникаций и достижения желаемых результатов на выборах, они так и не научились понимать сложно организованные системы. Если область компетенции стратега — подготовка публичных заявлений, речей и проведение избирательных компаний, ему трудно приспособиться к более медленным ритмам изменений в системе здравоохранения или энергетической инфраструктуре. Еще одна слабость многих стратегических команд состоит в том, что они пытаются укрыться от жизни формальным анализом (например, в таких аналитических центрах, как *RAND*). Отгородившись этим щитом, они полностью утрачивают политические или моральные ориентиры, не говоря уже о понимании общественных настроений. Если вы не способны перевести долгосрочную стратегию на язык краткосрочных действий (в идеале, способствующих формированию доверия и уверенности), приготовьтесь к тому, что ваши рекомендации, скорее всего, не найдут отклика.

Условием эффективной деятельности центра принятия решений любого правительства является наличие определенного количества людей, способных перемещаться между долгосрочным и ближайшим горизонтами планирования, а равно и синтезировать политические и административные аспекты политики. Эта группа должна быть относительно немногочисленной, а ее члены — всецело преданными идее, что позволяет им справляться с агрессивными нападками противников. Члены группы должны доверять друг другу. В этом случае они могут откровенно обсуждать между собой самые радикальные решения, не опасаясь утечек информации. И наконец, рядом с группой должны быть исполнители, способные осуществлять различные специализированные задачи, которые мы рассмотрим ниже.

Взаимоотношения между внутренним и следующим, более широким кругом, скорее всего, будут весьма подвижными. Для того чтобы организовать, тонко настроить и рационализировать деятельность своего аппарата многие политические лидеры обращались к услугам консультантов. Типичный продукт деятельности послед-

них — четкие органограммы и порядок подчиненности. Особое приращение к подчеркнутой аккуратности простых структур испытывают мэры и губернаторы, пришедшие во власть из бизнеса. Однако действительно эффективные лидеры интуитивно стремятся к большему разнообразию. Им известно, что структуры, демонстрирующие высокие результаты в определенный период времени, могут оказаться неработоспособными в других условиях. Нет ничего удивительного в том, что руководители хотели бы гарантировать себе доступ к конкурирующим источникам информации, что позволяет в случае необходимости быстро изменять направление приложения усилий. Это справедливо как по отношению к политической тактике и стратегии, так и к стратегии правительства. Известно, что многие самые известные политические лидеры не боялись идти на обман и поощряли соперничество и открытую вражду сотрудников своего аппарата¹.

Архитектура стратегического консультирования принимает самые необычные формы. К примеру, в Китае существует Академия общественных наук, несколько тысяч членов которой внесли огромный вклад в резкое изменение стратегического направления развития страны в 1980–1990-е гг., Комитет по развитию и реформе при Госсовете КНР, а также множество сравнительно меньших по численности групп внутри Коммунистической партии и вокруг нее. Во Франции решение стратегических вопросов возлагается на советников президента, различные специальные группы, специалистов по планированию и комиссии, в том числе и такие официальные, как Генеральный комиссариат планирования. Премьер-министр Дании полагается не только на небольшую группу политических советников и сильную государственную службу, но и на созданный в 2005 г. Комитет по глобализации. Задача последнего состоит в выработке рекомендаций по превращению страны в игрока мирового класса в таких областях, как образование и инновации. Комитет сформулировал 350 условий достижения поставленной цели.

Подобного рода советы и рекомендации особенно полезны в странах с развитой культурой обучения и адап-

тации. В последние годы в деле вживания себе «гена стратегического планирования» особенно преуспели относительно небольшие государства. Финляндия, Швейцария, Дания и Нидерланды продемонстрировали в высшей степени реалистичный подход к оценкам внешней среды и, вне всяких сомнений, гораздо более разумно откликались на происходящие вокруг события, чем крупные страны. Длительное время стратегическое мышление среди высших должностных лиц правительства культивирует такая страна, как Сингапур, проявляющая активный интерес к едва ли не всем вероятным угрозам и возможностям, от дефицита водных ресурсов до революций в соседних странах. Финляндия в качестве одного из действенных инструментов достижения консенсуса по поводу изменений направления развития использует организацию дискуссий с участием политиков и представителей государственной службы. Исландия под руководством президента страны Олафура Рагнара Гримссона обдуманно позиционирует себя на международной арене как мировую лабораторию. Сравнительно небольшие размеры позволяют этой стране первой внедрять инновации в области генетики и водородной энергетики.

И наоборот, крупные по размеру государства чаще демонстрируют пассивность. Французский Комиссариат планирования, процветавший в годы экономического бума, провалил попытку адаптации страны к происходившим в 1990–2000-е гг. изменениям. Министры правительства Франции все чаще выражают растущее неудовлетворение функционированием государственного аппарата на высшем уровне. В США политическая стратегия по-прежнему превалирует над долгосрочными планами правительства. В этом и состоит одна из многих причин того, что правительство этой в высшей степени инновационной страны демонстрирует существенное отставание от других государств в различных областях, от здравоохранения до охраны окружающей среды. Периодически попытки встроить новые стратегические механизмы в систему принятия государственных решений делала Германия: между 1990 и 2002 гг. в правительстве

действовал департамент политического анализа и стратегии. Однако они закончились неудачей в силу рассеянного характера власти в немецкой системе и укоренившегося недоверия к сверхцентрализации.

Где должна делаться стратегия?

Итак, как и где правительство должно заниматься стратегиями? Наилучшим местом для стратегического планирования в узком смысле является правительственный орган, способный решать поставленные задачи сразу в трех горизонтах (см. главу 2), от преодоления широкомасштабных кризисов до осуществления медленных последовательных преобразований. Если мы заглянем в прошлое, то увидим, что в исторической ретроспективе стратегические функции без особой логики возлагались на различные звенья государственного управления. В ряде случаев их распределение было не более чем зеркальным отражением ведомственной структуры. Более же предпочтительным видится совмещение в некоем центре всех существенных с точки зрения общей эффективности деятельности правительства функций, которые не должны ни передаваться, ни делегироваться. Краткий перечень этих функций выглядит так:

- установление общего направления и приоритетов, когда функция стратегического планирования реализуется на высшем уровне, что позволяет решать смежные проблемы;
- обеспечение распределения ключевых ресурсов в соответствии со стратегической линией, включая финансы (задача министра финансов и руководителя казначейства), законодательство и людей;
- назначение на должности и управление результатами деятельности правительства и чиновников;
- отслеживание результатов осуществления наиболее важных стратегий и норм и вмешательство в случаях, когда возникают проблемы с получением необходимых данных (посредством, к примеру, информационных подразделений);

- надзор за деятельностью созданных при кабинете комиссий и обеспечение процесса принятия решений;
- управление политическим процессом, включая создание коалиций и взаимоотношения с представителями правящей партии;
- коммуникации, включая координацию межведомственного взаимодействия;
- способность прислушиваться к общественным настроениям и событиям;
- надзор за государственной службой, ее структурами, методами и квалификацией сотрудников;
- географическая координация — обеспечение согласованности различных рычагов правительственного влияния в больших и малых городах, а также сельских районах;
- международные отношения (включая традиционную дипломатию, а также множество других вопросов, возникающих на стыке внутренней и внешней политики).

Далеко не все эти функции должны осуществляться из единственного центрального ведомства. В большинстве стран международные отношения находятся в ведении министра иностранных дел, тесно взаимодействующего с президентом или премьер-министром. Распределением денежных ресурсов обычно занимается министерство финансов или бюджетное управление. Многие другие функции могут быть сосредоточены на уровне единого органа власти, либо поручены другим центральным ведомствам: координация государственных закупок, распространение информации, коммуникационные технологии, призванные обеспечить взаимодействие и эффективность, а также роли высших должностных лиц в специфических профессиональных областях (руководители научных, статистических, экономических ведомств и т. д.).

Правительственные органы способны выполнять любую из этих задач, по крайней мере, одним из трех различных способов. Во-первых, посредством прика-

зов и директив. Во-вторых, осуществляя координацию и предоставляя помощь в переговорах службам и управлениям. И, в-третьих, оказывая влияние посредством использования экспертных знаний, например, в области технологий. Выбор наиболее правильного образа действий зависит от специфики проблемы и текущего момента. Поскольку политический капитал руководителей представляет собой ограниченный ресурс, большинство из них будут отдавать предпочтение не прямому диктату, а косвенному влиянию и переговорам.

Для большинства центральных правительственных органов «вопросом жизни» является срок, отведенный на решение той или иной задачи, — именно к этой теме приковано пристальное внимание руководителей. Многие из описанных в этой книге методов имеют непосредственное отношение к звеньям государственного управления, поскольку могут оказаться весьма полезными для решения ограниченного круга жизненно важных вопросов. Как правило, они выдвигаются на первый план на относительно короткий промежуток времени (период кризиса), либо на более длительный отрезок в силу их политической значимости, либо потому, что такова природа циклических процессов (бюджет, стратегический аудит).

С этой точки зрения критически важный для любого правительства вопрос заключается в правильном выстраивании посредников, возможностей, а также сетей, обеспечивающих власти нужные знания и навыки, равно как и правильные связи. С точки зрения стратегии критически важным является наличие посредников, способных связать друг с другом долгосрочные процессы стратегических разработок и принятия решений в управлениях, министерских комитетах и ведомствах. Посредники должны быть наделены достаточной властью, должной осторожностью и смелостью, чтобы отстаивать стратегические интересы, которые могут быть поставлены под сомнение в угоду краткосрочным целям и императивам. К тому же им придется бороться с типичным недостатком всех правительств, когда критически важные решения принимаются в отсутствие людей, хорошо разбирающихся в рассматриваемом вопросе. Поэто-

му одна из обязанностей посредников заключается в том, чтобы они были всегда готовы в нужный момент использовать свои знания.

При наличии хороших посредников местом сосредоточения стратегических способностей может быть не только центральное правительство, но и другие органы, такие как специализированные команды, способные определять и оценивать возможности выбора, сосредоточившись на поиске наилучших ответов, а не только наиболее целесообразных решений. Наилучший результат приносит объединение опыта правительства со знаниями и методами внешних экспертов. Полезным принципом является комплектование половины состава таких структур государственными служащими, а другой половины — представителями науки, бизнеса и неправительственных организаций, а также уравнивание стабильного круга постоянных сотрудников часто сменяющимися прикомандированными лицами. Описанный способ организации позволяет стратегической структуре поддерживать дружественные связи с различными правительственными органами, формируя сети поступления дополнительной ценной информации.

В процессе формирования соответствующих подразделений в правительстве Великобритании наши основные усилия были сосредоточены на сообщении им способности поддерживать собственную релевантность и влияние. Там, где это было возможно, все проекты проводились через кабинет министров. Поэтому они воспринимались государственными органами как составная часть политики правительства, а не просто как ничего не значащие рекомендации. Мы старались непременно привлечь в ряды сторонников проектов влиятельных министров и высших чиновников. Кроме того, уже на самых первых этапах мы стремились обязательно заручиться поддержкой министерства финансов. Это означало, что наши рекомендации, скорее всего, будут полностью обеспечены необходимыми денежными средствами². Значительные усилия потребовались нам для того, чтобы взять верх над министерствами и ведомствами, которые, как правило, встречают в штыки любые по-



РИСУНОК 5.1.
Этапы стратегического проекта

пытки пересмотра сфер политической ответственности. В течение нескольких лет нам удалось достичь поставленной цели — чтобы 50 % работы производилось различными структурами правительства, а не только центральными органами. Помимо этого значительная часть наших усилий была направлена на стимулирование процессов, благоприятствующих перспективному мышлению (таких как регулярный анализ основных направлений бюджетных расходов), а также культурным сигналам, способным повлиять на поведение (например, демонстративное поощрение со стороны официальных лиц высокого ранга). На рис. 5.1. представлены основные стадии типичного стратегического проекта и некоторые сопутствующие его осуществлению задачи и результаты.

Самыми важными задачами стратегической команды является расчет необходимых временных ресурсов и при-

влечение внимания политических лидеров. Все структуры правительства борются между собой за внимание руководства. К сожалению, чаще всего насущное и яркое берет верх над долгосрочным и постепенным. Большая часть времени любого руководителя уходит на то, чтобы справиться с повседневным давлением и поддерживать устойчивые взаимоотношения с другими органами власти или влиятельными заинтересованными группами. Однако в его расписании наряду с регулярными днями удаления от текущих проблем и уединения обязательно должно быть предусмотрено время для рассмотрения долгосрочных решений (их продолжительность — один из важнейших индикаторов того, насколько серьезным является лидер). Руководитель должен выделять не менее 20% рабочего времени рассмотрению долгосрочных перспектив, желательно — крупными блоками (например, двухчасовые сессии в течение недели, а также периодически высвобождаемые четырехчасовые отрезки и целые дни).

Но даже в том случае, когда руководитель уделяет необходимое внимание анализу перспектив развития, стратегии должны быть готовы к тому, что большая часть обсуждений будет проходить в коридоре, автомобиле или лифте. Следовательно, им необходимо научиться отстаивать свою точку зрения и предлагаемые решения и в этих условиях. Из своего личного опыта работы с Тони Блэром я вынес понимание того, что мне не следовало быть слишком настойчивым. Премьер-министр принимал наилучшие решения тогда, когда располагал временем, достаточным для глубокого погружения в проблему. И наоборот, решения, принятые на лету, отражали лишь его инстинкты или недавно услышанные истории и часто становились от этого хуже.

Открытая стратегия

В некоторых случаях, особенно тогда, когда утечка информации способна поставить крест на идее радикальных перемен, стратегия должна разрабатываться конфиденциально, с участием лишь нескольких доверенных

советников. В то же время в тех областях, в которых государство отказывается от монополии на осмысление, решение и принятие мер, оно все чаще делает выбор в пользу более открытых стратегических моделей. Движению в этом направлении способствует и повсеместное принятие законов о свободе информации. Например, сегодня во многих государствах практикуется публикация проектов законов. В некоторых странах обсуждаются еще более радикальные меры, предполагающие открытость каждого шага законодательного процесса, которая обеспечивается средствами Интернета и другими технологическими решениями. В частности, на открытом этапе анализа могли бы рассматриваться комментарии исследователей и практиков. Открытые обсуждения альтернативных решений и их последствий позволяют высказать комментарий, предложение или просьбу всем заинтересованным лицам. Тем самым создаются условия для ведения непрерывного общественного диалога и получения информации о том, как люди относятся к тем или иным альтернативным предложениям. Открытые модели, скорее всего, получат широкое распространение, поскольку инструменты совместного труда постепенно превращаются в мейнстрим, чему способствует и растущая популярность социальных сетевых взаимодействий³. В Новой Зеландии вики-технологии использовались при разработке закона о полиции. Относительно открытые методы применяло и правительство социалистов в Испании при подготовке предвыборного манифеста в 2008 г. (выборы были выиграны). Скорее всего, эти два примера вскоре будут дополнены новыми свидетельствами.

Свойственные этим моделям ограничения присущи всем методам, основанным на использовании методов «открытого кода». Модели, использовавшиеся при создании «Википедии» или программного обеспечения Linux, наиболее эффективны в тех случаях, когда поставлены четкие понятные цели, руководители наделены властью вмешиваться в другие открытые процессы, а конкурирующие интересы отсутствуют или имеют незначительное влияние. Однако в большинстве общественных областей нам приходится иметь дело с противоречивыми

устремлениями различных групп и очевидными рисками присутствия структур, руководствующихся узковедомственными или корыстными интересами, а также конституционными обоснованиями того, почему интересы одних должны быть приняты во внимание, в то время как мнение других можно не учитывать⁴. Таким образом, открытые методы формулирования стратегии следует рассматривать как инструменты, способные помочь лидерам выносить суждения при содействии более широкого круга лиц, чем это принято сегодня при подготовке тех или иных решений.

У властей имеется возможность использования как более открытых, так и полностью закрытых методов. Мы же считаем, что наибольшим стратегическим потенциалом обладают парламенты, роль которых может существенно расшириться. Высший законодательный орган способен организовать исследование перспектив и прогнозирование грядущего (парламент Финляндии принял амбициозную программу, предусматривающую формирование образа будущего), тщательное изучение стратегий, обсуждение долгосрочных планов с участием представителей заинтересованных групп, применение технологий, позволяющих обеспечить полноту общественного участия в этом процессе.

Отметим, что высшие законодательные органы имеют возможность опереться на давние традиции парламентаризма. Например, одну из моделей действительно серьезного подхода к долгосрочным перспективам предложили еще в XIX в. специальные комитеты парламента Великобритании:

От сессии к сессии посредством ответов на сотни вопросов и изучения многих тысяч свидетельств собиралось огромное количество информации и статистических данных... все это позволяло правительству действовать с никогда прежде не виданной уверенностью, с учетом перспективы и исходя из широкого видения проблем. Это произвело огромное долгосрочное воздействие на общественное мнение в целом и на парламентское общественное мнение, в частности. Вероятно, наиболее ценным источником реформы в перспективе стало по-

нимание истинного положения вещей в различных областях⁵.

Возможно, именно так парламентам следует активизировать свою работу—дополнив законотворческую функцию задачей обеспечения всестороннего общественного диалога по поводу насущных и перспективных задач.

Глава 6

Знание,

или

Как правительству знать достаточно
для управления страной?

В 1990-х гг. Национальный институт правосудия США поручил Лоренсу Шерману провести исследование случаев домашнего насилия, которое все чаще стало рассматриваться как самостоятельный вид преступлений (в прошлом такого рода правонарушения в основном игнорировались). Ученый получил неожиданные результаты: если в актах насилия участвовали и были подвергнуты аресту работающие люди, проживавшие в районах, населенных преимущественно представителями среднего класса, сам факт заключения под стражу оказывал сильное воздействие на правонарушителя, и риск повторения подобных действий с его стороны резко снижался. Однако в том случае, когда правонарушителем оказывался безработный из бедного района, факт его ареста означал повышение вероятности рецидива. Тем не менее рекомендация воздерживаться от арестов во втором случае была, без преувеличения, скандальна настолько, что доклад ученого был похоронен.

В любом государстве власть испытывает потребность в знаниях о враждебных ей силах, о гражданах и о вариантах выбора тех или иных действий. Следовательно, вопросы о приобретении знаний, организации, управлении ими и использовании либо для завоевания позиционных преимуществ, либо для передачи гражданам, являются одними из важнейших для правительства любой страны. Но, как и в случае с исследованием Шермана,

знания очень редко носят нейтральный характер. Они могут стать источником морально неприемлемых выводов (заключение о нецелесообразности наказания правонарушителя). Их направление может противоречить общественному мнению и ценностям. В конце концов, знания могут быть просто ложными.

Мой собственный опыт подсказывает, что власти крайне редко осознают, что им действительно необходимо знать или что они уже знают. Релевантные знания могут оказаться где-то в нижней части иерархии, и в момент, когда принимаются критически важные решения, о них просто не вспоминают. Нередко за знание выдают альтернативную, чаще всего окрашенную в розовые цвета, версию реальности. Поэтому правильное всего было бы «триангулировать» любой фрагмент знания, который предлагает государственное ведомство: если министерство рапортует о том или ином достижении, никогда до конца не верьте бодрым докладам до тех пор, пока не убедитесь в достоверности информации во время случайного посещения школы, больницы или полицейского участка. Аналогичный принцип применяется в науке: было бы неразумно полагаться на результаты единственного исследования, идет ли речь о медицине или социальной политике. Только в том случае, когда большое количество исследований с использованием различных методов приводят к одним и тем же выводам, мы имеем основания говорить о найденной истине¹.

Как однажды заметил Джон Мейнард Кейнс, «более всего правительству ненавистна мысль о том, что оно может быть хорошо информированным, поскольку в этом случае процесс выработки решений станет гораздо более сложным и трудным». Сегодня этот практический скептицизм великого ученого воспринимается как анахронизм. Правительства алчут информации и данных. Конечно, некоторые из тех, кто стоит у кормила власти, принимая решения, полагаются на внутренние инстинкты, астрологические карты или данные фокус-групп. Но большинство руководителей стран уверены в том, что сейчас, более чем когда-либо, успех зависит от систематического использования знаний².

Для того чтобы глубже понять потребность в знаниях, рассмотрим соответствующий политический и международный контекст. В начале XXI в. политический климат, на удивление многим, лишился идеологической составляющей (за исключением некоторых исключений, таких как администрация Буша в США). Сравните его хотя бы с расцветом христианства или наступлением социал-демократии в Европе, коммунизма на Востоке или сравнительно недавним доминированием неолиберализма в англоговорящем мире. Государства становятся все более прагматичными, выше ценя то, что действительно работает. Они готовы заимствовать новые идеи независимо от места их возникновения. Возможно, они в меньшей степени ограничены в реализации принятых решений. Прагматизм современных государств подкрепляется растущей прозрачностью мира. Практика ООН, Всемирного банка, МВФ, ОЭСР и ЕС предполагает, что результаты деятельности правительств практически всех стран мира непрерывно оцениваются по многим показателям, что, в свою очередь, влияет на общее отношение к правительству той или иной страны, на перспективы привлечения иностранных инвестиций, на восприятие собственными гражданами. Мы живем в мире, в котором люди мгновенно замечают, что железнодорожный транспорт стал работать хуже, что приобретение автомобиля обходится дороже или что на улицах появилось больше бездомных.

В некоторой степени спрос на знания удовлетворяет предложение международных организаций, политических аналитиков и социологов, специалистов в области общественных наук, работающих в университетах, исследовательских центрах, лабораториях корпораций, маркетинговых агентствах и неправительственных организациях. Источником более формализованного предложения являются институты, специально созданные для синтеза знаний, такие как Национальный институт здравоохранения и клинического мастерства в Великобритании, специализирующийся на эффективности различных методов ухода за больными, а также осуществляющие аналогичную деятельность по всему миру неправительственные организации *Cochrane Collaboration*

и *Campbell Collaboration*³. Значительному расширению доступа к знаниям способствовали множество интернет-инструментов, включая такие комплексные ресурсы, как американский *policy.com*; более жестко контролируемые с точки зрения качества данных и доступные в Интернете систематические обзоры и научные базы данных⁴; и даже интеллектуальные поисковые устройства (подобные сервису *Google Scholar*), предоставляющие политикам практически мгновенный доступ к научным исследованиям и примерам образцовых практических решений. В то же время многие из перечисленных выше инструментов нуждаются в доводке и совершенствовании, чтобы улучшить качество отбора фактических данных, управление ими и интерпретацию. Хотя им присущи не только частные, но и свойственные сети вообще слабости, такие, например, как отсутствие надежных средств оценки значимости информации, эти инструменты уже в значительной степени изменили рутинный политический процесс, даже в тех странах, правительства которых совсем не торопятся с внедрением комплексных систем управления знаниями со встроенными интеллектуальными поисковыми машинами⁵.

Знания, используемые правительством

В прошлом государства использовали знания в самых разных формах, от выявленных в ходе научного исследования данных (политическая экономия Рикардо в начале XIX в. или использовавшиеся для организации государственного здравоохранения данные находившейся в зачаточном состоянии медицинской науки) до полученных самыми разными методами (от разговоров и сплетен до правительственных сейфов с документами) разведывательных сведений. Сегодня постоянно расширяющаяся типология знаний включает в себя:

- статистические сведения (например, о численности населения и миграции);
- данные о деятельности полиции (например, о методах сокращения рецидивной преступности);

- научные знания (например, о климатических изменениях);
- профессиональные знания, часто добытые посредством строгих тестов (например, о последствиях вакцинации);
- общественное мнение (например, количественные результаты опросов и данные качественных исследований);
- представления практиков (например, опыт полиции в сфере борьбы с организованной преступностью);
- политические знания (например, о соотношении различных мнений в правящей партии);
- экономическая информация (например, о секторах, в которых наиболее вероятен рост, или о предприятиях, с которыми возможно заключение соглашения о поставках);
- «классическая» разведка (например, знания о дее- способности и намерениях враждебных государств или террористических сетей).

Отличительная черта этого списка заключается в том, что в каждой из перечисленных областей знания имеют- ся свои собственные профессионалы и интерпретаторы. Иногда они присутствуют и в правительстве (на полуне- зависимой основе). Например, в кабинете министров Великобритании функционируют профессиональные структуры экономистов, статистиков и специалистов в области исследования операций.

Теоретически государственная служба в целом способ- на продуцировать все типы знания. Однако во многих странах государственные служащие постепенно утрачи- вают способность разумно использовать и потреблять те из них, которые могут быть почерпнуты в различ- ных сферах науки и практики. Примером такого рода может служить мой собственный опыт создания одной из структурных единиц правительства Великобритании. Задача стратегического комитета состояла в том, чтобы внедрить в практику государственных органов аналити- ческий подход в политике. Частично ее решению долж- на была послужить собственная работа комитета над ши-

роким кругом проблем, от энергетики до заботы о детях и борьбы с наркотиками. Была предпринята попытка объединить в одном процессе анализ и разработку политики, достижение согласия членов кабинета министров и подготовку планов к реализации. Кроме того, наш комитет сыграл важную роль в осуществлении кураторства, методическом обеспечении и поддержке стратегических отделений других государственных органов. Общая численность стратегического органа кабинета министров составляла 100–150 человек (половина – государственные служащие, половина – приглашенные сотрудники). Кроме того, в его деятельности принимало участие большое количество прикомандированного персонала других государственных органов. Стратегический комитет способствовал распространению новых практик в органах государственной власти. Аналогичные структуры, возглавляемые высокопоставленными чиновниками, были созданы в большинстве ключевых министерств правительства Великобритании.

Анализ опыта стратегического комитета кабинета министров позволил выявить критически важные условия более эффективного использования знаний. Согласно одному из них, формальные процессы управления государством нуждаются в тщательном обследовании. Выполнение этого условия предполагает регулярный пересмотр политики и выделение средств, необходимых для систематического изучения состояния доступных знаний, а также доведение до сведения министров, что вероятность выделения требуемых денежных средств существенно возрастает в том случае, когда им удастся наглядно продемонстрировать, что те или иные затраты непременно приведут к желаемым результатам. Жизненно важно, чтобы знания были связаны с действием. Выполнение этого условия требует, чтобы должностные лица, занимающие ключевые посты, хорошо владели знаниями различных типов и умели их обобщать. Мы явным образом отказались от принципа разделения труда и создания в правительстве исследовательской структуры (в основе формализации науки в Великобритании лежит «принцип Ротшильда» в соответствии с ко-

торым исследователи должны работать с заказчиками на комиссионной основе) и принципа «нового государственного менеджмента», согласно которому политика должны быть отделена от процесса ее реализации. Напротив, мы были убеждены в необходимости объединения в стратегической команде экспертов, политиков и практиков. Другим жизненно важным фактором являлась сетевая деятельность, обеспечивавшая доступность данных, возможность проведения исследований, «усвоение уроков» по окончании проектов и увеличение количества людей, обладающих полезным опытом. Задача предоставления нужных знаний в нужное время нужным лицам, принимающим решения, является достаточно сложной. К тому же опыт управления знаниями государственных органов не сопоставим с соответствующим опытом компаний частного сектора. И почти непреодолимыми кажутся трудности, сопряженные с использованием знаний, продуцируемых в крупных бюрократических структурах, где ведомственные и дисциплинарные границы препятствуют обмену информацией, а корпоративная память крайне закрыта.

Как применяется знание в различных областях?

Авторы некоторых ранних работ, посвященных использованию фактических данных в проведении политического курса, исходили из допущения о прямолинейной траектории, соединяющей научные исследования, разработку политики и ее воплощение. Однако способы использования широко различаются в зависимости от состояния самого знания. Выделяют три основных типа областей их применения.

Области устойчивой политики

Во-первых, существуют области достаточно устойчивых знаний. Теоретические основания прочны, органы власти знают свою работу, имеется надежная база фактических данных, а большинство новых знаний развивают

уже имеющиеся. Исследования сосредоточены на заполнении имеющихся разрывов и уточнении представлений. Пилотные проекты разрабатываются относительно легко, что позволяет выделить ключевые факторы. В таких сферах, как макро- и отчасти микроэкономика, политика на рынке труда, лечебный и профилактический сектора здравоохранения, рассматриваемая область весьма близка к обычной науке. Профессиональные организации и ведущие эксперты, как правило, готовы предоставить правильные советы, систематические обзоры позволяют делать четкие выводы, заимствование опыта не вызывает затруднений, а перспективные инновации довольно быстро распространяются по формальным сетям.

Области изменчивой политики

Вторая группа — области, переживающие процесс изменений. В них ведутся дискуссии относительно того, что именно можно считать доказанным, и какие категории или теории являются релевантными. К рассматриваемым нами областям относятся большая часть образования, в определенной степени политика охраны окружающей среды, преступность и организация предоставления государственных услуг. Такие области — прекрасное поле для экспериментов и рождения перспективных идей. Фактические же данные носят фрагментарный характер. Они, скорее, позволяют выявить слабости политики, чем сделать четкие выводы о том, какие методы и приемы окажутся эффективными в будущем. Представители профессий из этого ряда могут являться частью проблемы в той же мере, что и частью решения. Наиболее перспективные инновации чаще всего возникают на периферии. Использование знаний зачастую требует внедрения новых механизмов: один из примеров — сотрудничество в сфере здравоохранения в Великобритании, когда наряду с рассмотрением данных официальных исследований практики, ученые и ответственные должностные лица дают оценку действенности тех или иных методов и непосредственного опыта. Здесь также необходима поддержка неортодоксальных идей, пилот-

ных проектов по внедрению перспективных инноваций и здоровый скептицизм в отношении любого метода, излишне полагающегося на отзывы и контроль со стороны коллег.

Области принципиально новой политики

В-третьих, существуют действительно новые области, характер которых пока не позволяет сформировать обширную базу фактических данных: регулирование биотехнологий, электронное правительство, приватность в Интернете, новые формы государственного управления в Европе или на глобальном уровне. Еще один пример — изменение климата. Согласно прогнозам Межправительственной группы экспертов по изменению климата (IPCC) и экономическим оценкам, которые были представлены в распространенном правительством Великобритании «Докладе Стерна», в отсутствие каких-либо действий общий ежегодный объем издержек и рисков, связанных с климатическими изменениями, будет эквивалентен утрате 5–20% глобального ВВП. Одновременно будет постоянно возрастать риск природных катастроф⁶. Однако мы никак не можем установить достоверность таких прогнозов, поскольку речь идет о *terra incognita* человечества. Скорее всего, первопроходцы будут совершать множество ошибок. В этих обстоятельствах экспертам удастся опережать любителей не более чем на один шаг. Задача правительства — пристально следить за тем, что работает, а что демонстрирует неэффективность, что позволит снизить риски крупных ошибок. Хотя совсем не обязательно, что традиционные способы организации знания окажутся действенными и в этих областях (хороший пример нового подхода к знаниям в новой ситуации — деятельность IPCC). Жизненно необходимы систематические инвестиции в инновации, но в рамках моделей быстрого обучения, а не попыток реализации устойчивых подходов. Как однажды написал Карл Вейк, в действительно новой ситуации, единственное, «что мы способны сделать — это действовать»⁷. Подтверждение играет критически важную роль во всех об-

лостях. Но только в отношении первой из них мы можем говорить о подкреплённости фактологией. В двух других свидетельства и доказательства играют в большей степени информационную роль.

Фактические данные и теория

Различия между рассмотренными нами областями еще раз подчеркивают всю важность теории. Во второй и третьей категориях изменяются и вопросы, и ответы. В такого рода ситуациях фактические данные, свидетельства отнюдь не являются отвлеченными, свободно существующими понятиями. Напротив, они взаимосвязаны с теориями и концептами, представляющими собой своего рода призмы, сквозь которые мы и рассматриваем окружающий мир. Эти теории не являются альтернативами непреложным фактам и доказательствам — они лишь определяют направления их осмысления. И в самом деле, как справедливо заметил Курт Левин, нет ничего практичнее хорошей теории. Особенно в тех случаях, когда нам приходится иметь дело с изменчивыми областями.

Огромное значение теории или фундаментальных исследований должно быть очевидным. Хорошо развитые макро- и микроэкономика предлагают особые структуры мышления для поддающихся проверке гипотез и определения направлений инновационной политики. Этим и объясняется то влияние, которое современная экономика оказывает на экономическую политику государства и сопряженные с ней области (интернализация экстерналий, ваучеры на обучение, ценообразование, связанное с проездом по автомобильным дорогам или страхование для получения долгосрочной медицинской помощи). Концепции социального капитала и возникающие вокруг них теории также предлагают общую рамку понимания мира, осуществления исследовательских проектов, выдвижения поддающихся проверке гипотез и выработки политики в самых разных направлениях, от проектирования жилья до добровольных общественно-полезных работ⁸.

Теории могут быть и частями более крупных и сложных систем. В то же время они могут основываться на неких самостоятельных идеях. Но ключевую роль в разработке и воплощении политики в таких, казалось бы, не связанных между собой областях, как монетаризм, квазирынки медицинских услуг, государственное вещание, равные возможности, возобновляемые источники энергии, регулируемые коммунальные предприятия или выполнение договорных обязательств, играют собственно концепции, а не конкретные способы применения теории на практике.

Хороший пример — распространение новых подходов к рынку труда. Большинство наиболее успешных моделей, предложенных специалистами в этой сфере, лежат на прочном основании микроэкономической теории. Впервые они прошли проверку практикой в скандинавских странах (например, в 1991 г. в Норвегии был принят Закон о социальном обеспечении, согласно которому местные власти получали право предъявлять получателям социальных пособий требования о трудоустройстве), в Австралии, а затем и в США (Закон о родителях-одиночках). Впоследствии эти модели были успешно использованы в странах — членах ОЭСР, а после проведения расширенной оценки с применением новых сложных технических средств, они получили дополнительную научную поддержку.

Частично значение теорий то повышается, то идет на убыль благодаря силе положенных в их основание идей, частично — благодаря новым фактам и доказательствам. Растущее внимание к неолиберализму было обусловлено не только его соответствием воззрениям наиболее влиятельных в мире кругов, но и ясностью и простотой самой концепции, предлагавшей четко изложенные объяснения и диагноз проблем, с которыми сталкивались правительства разных стран, с некоторым намеком на близость к экономической науке. Постепенно его влияние уменьшалось, поскольку теория оказалась неприменимой к анализу мотивации, культуры, общественных благ и коллективного управления риском.

В некоторых случаях теория направляет практическую деятельность, формируя область исследований и при-

менения полученных результатов. Но в вопросах государственной политики источником концепций отнюдь не всегда становятся теории. Концепции могут строиться и на практических основаниях, которые впоследствии подкрепляются теоретически. Это относится и к одному из важнейших за последние 100 лет случаю широкого распространения кейнсианской экономики (прежде всего, раздела об управлении спросом с целью поддержания полной занятости). В 1920–1930-х гг. кейнсианство в различных его формах было независимо «открыто» в Новой Зеландии, Скандинавии и рузвельтовских США до, а не после того, как теория была впервые формализована самим Кейнсом. Впоследствии она была популяризована (по мнению некоторых — извращена), превратившись в общепринятую точку зрения послевоенной эпохи. Это пример параллельного открытия, к которому сходно мыслившие умы пришли одновременно.

Обучение извне

Значительная часть знаний, необходимых властям, импортируется из-за рубежа. История свидетельствует о том, что действительно полезные инновации очень быстро преодолевали все границы. Некоторые распространялись посредством завоевания (хороший пример — правовые системы), экспансии других способствовало то, что инновации поражали воображение общества: всеобщее избирательное право было введено во Франции и Германии в 1870 г., в Швейцарии — в 1874 г., в Испании — в 1900 г., в Швеции — в 1909 г., в Великобритании — после 1918 г. Третьи распространялись благодаря тому, что им удавалось овладеть умами властей. Показательный пример — подоходный налог, который был введен в Великобритании в 1842 г., в Швеции — в 1861 г., в Италии — в 1864 г., в Японии — в 1867 г., на большей части территории Германии в последующие годы. Наконец, проникновение и укоренение остальных было обусловлено параллельным давлением на государство. Например, рожденная в бисмарковской Германии система социального обеспечения распространилась сначала в Велико-

британии времен Ллойд Джорджа, а затем и во всех передовых странах мира. Одной из причин ее успешного распространения был общий страх перед набирающим силу рабочим движением (во многом аналогичная ситуация складывается сегодня с пенсионной реформой; отличие состоит лишь в силе давления).

Заимствование опыта стало стандартным инструментом в арсенале правительства любой страны. Неудивительно, что принимающие решения лица, столкнувшись с низкими результатами деятельности государственных органов, начинают поиск объектов для подражания, «позитивных девиаций», стран, демонстрирующих более высокие, чем того можно было ожидать, результаты. К тому же такой подход позволяет существенно снизить риски заимствования эффективной, но неэффективной политики, когда положительное восприятие вызвано впечатляющим пиаром, а не реальными достижениями.

Практические знания

Большая часть необходимого правительству знания является неформализованной, находясь в головах исполнителей или самих граждан. Здравоохранение служит в этой связи хорошим примером, когда страдающие хроническими заболеваниями (например, рассеянным склерозом) люди знают о своей болезни не меньше врачей. Чтобы использовать такого рода знания в Великобритании был создан Колледж здоровья, в котором больные делятся с врачами своими знаниями (например, о применении обезболивающих препаратов). Впоследствии была реализована во многом аналогичная Программа пациентов-экспертов Национальной службы здравоохранения. Значительная часть современных социальных инноваций основывается на экспериментальных практиках, поскольку с точки зрения продуцирования полезных знаний они имеют преимущество над формальными исследованиями и пилотными проектами. Осуществление экспериментальных программ включает в себя быстрое создание опытных моделей, незамедлительное опробование новых идей, столь же оперативную оценку результа-

тов и принятие решения в зависимости от полученного опыта, а также организацию сотрудничества «сообществ практиков», члены которых делятся наблюдениями и открытиями. Таким образом, задача исследователей и теоретиков заключается в том, чтобы размышлять, подвергать сомнению и синтезировать полученные опытным путем знания.

Ограничения фактических данных

Но даже идеальный, подкрепленный фактами и объективными знаниями, процесс принятия правительством политических решений имеет ряд ограничений. Некоторые из них являются отражением уменьшающегося влияния традиционных властей во внешней среде, в которой все больше людей получают возможность высказывать собственное мнение и создавать репутации (особенно в Интернете) без традиционной опоры на формальные научные иерархии⁹. Другие пределы фактических данных исходят из самой природы правительства и государства. Первый из них — демократия. В условиях демократии граждане и представляющие их политики имеют полное право игнорировать самые очевидные факты. В некоторых случаях у них есть все основания для скептицизма в отношении экспертных знаний, которые часто заходили в тупик в прошлом веке. В других случаях люди предпочитают следовать «инстинкту». Определение численности полиции дает хороший пример. В соответствии с имеющимися данными, увеличение числа патрульных на улицах не может рассматриваться как эффективный способ борьбы с преступностью. Но если общество уверено в обратном, если оно считает правильным увеличение государственных расходов на расширение штата полиции в целях повышения степени собственной уверенности, политики будут игнорировать самые очевидные факты.

Второе ограничение непосредственно связано с неопределенностью и двусмысленностью. По словам Эрнеста Ренана, забвение — один из главных факторов построения нации и государства. Поэтому любое общество

склонно к двусмысленности и недомолвкам. В политике, как и в личной жизни, полная откровенность хороша только в теории. В жизни срывание всех покровов ведет к нарушению равновесия и разрушению личного и взаимного уважения, особенно в тех случаях, когда различные группы руководствуются прямо противоположными интересами или воззрениями.

Третий предел связан с фактором времени. Время исследования отнюдь не совпадает по продолжительности с тем, которое необходимо для принятия решения. В жестком графике мероприятий любого правительства нет места проведению испытаний и оценке результатов. Напротив, чем быстрее выносится суждение, тем выше вознаграждение. Качество подобных суждений тем выше, чем лучше политики и чиновники понимают общее устройство окружающего мира. Очень часто успехи правительства зависят от этих не выражаемых словами, врожденных знаний не меньше, чем от положительно выраженных, формальных компетенций. Однако во многих случаях время работает против знаний. Как отметил Терри Иглтон, «действовать в полном смысле этого слова значит подавлять или сдерживать... переживать некую самовнушенную потерю памяти или отрицание»¹⁰. В определенный момент властям приходится переходить к действиям, что требует временного отказа от осознания неопределенности и сложности мира.

Другие пределы фактических данных обусловлены природой социального знания. Наиболее важный момент заключается в том, что все такого рода знания не являются универсальными во времени и пространстве, а исторически обусловлены¹¹. Внутренние ограничения имеет и аналитическое мышление того типа, которому обучают каждого молодого ученого и специалиста в области общественных наук. Аналитический подход тяготеет скорее к деконструкции проблем, чем к их созиданию; он ориентирован скорее на поиск общих моделей, чем на исключения, способные указать дорогу в будущее; он склонен скорее к комфортному применению давно известных методов к впервые возникшим проблемам, чем к использованию новых инструментов и приемов.

Сколько нужно знать?

Очень часто специалисты в области общественных наук утверждают, что прежде чем принимать какие-либо правительственные меры, следует провести глубокое исследование. Политики, напротив, всегда готовы действовать. Возникает вопрос: какой объем знаний необходим для того, чтобы приступить к делу? Простой ответ состоит в том, что все зависит от величины издержек бездействия. Последствия бездействия мягче наказания за поступок. Однако отказ от действий, оправдываемый недостатком знаний, может быть воспринят как безответственность. Очевидно, что вопрос заключается не только в издержках, но и в сопутствующих рисках: чем они выше, тем больший объем знаний нам необходим. Точно так же, чем в большей степени необратимыми могут быть последствия действий, тем больше мы должны о них знать. Но в некоторых случаях единственный способ приобретения знаний заключается в совершении осторожных шагов и изучении их последствий. В любом случае у нас нет оснований рассчитывать на полную определенность. В поиске однозначных ответов большинство аналитического склада политиков зачастую лишь сильнее увязают в сомнениях (Билл Клинтон иногда парализовал себя излишними знаниями и размышлениями там, где более интуитивно мыслящий лидер ощущал бы себя вполне комфортно, располагая лишь 70 % необходимых для принятия решения данных).

По счастью, сегодня правительству доступны едва ли не все имеющиеся знания. Произведенная Дональдом Шеном посылка назад оценка, согласно которой фактические данные имелись лишь в тех областях, которые не затрагивали интересы общества, уже не актуальна. Современное государство обладает обширными знаниями и имеет беспрепятственный доступ к фактам в таких жизненно важных сферах, как безработица, преступность, здравоохранение, миграция. И в самом правительстве, и в обществе постоянно обсуждается истинное значение этих знаний и возможности их использования. Конечно, увеличение их объема отнюдь не упрощает процесс

принятия решений. В любом случае знания часто игнорируются, замалчиваются или просто неправильно интерпретируются. Поэтому те, кто вовлечен в их создание и использование, должны повернуться лицом к обществу и СМИ, равно как и к правительству. Знания становятся наиболее востребованными не только тогда, когда несут непосредственную пользу, но и в тех случаях, когда их нельзя более игнорировать.

Глава 7

Воплощение,

или

От слов к делу

Общим недостатком организаций, умеющих заглядывать в будущее, является пренебрежение настоящим. Все же любая дорога в будущее начинается с изменения актуального поведения. Стратегия должна быть не только логически связной, но и предусматривать меры реализации долгосрочных намерений.

Правительства многих стран умеют эффективно представлять бумажные стратегии, особенно в тех случаях, когда стремятся произвести впечатление на международные организации. Например, страны, выстроившиеся в начале 2000 г. в очередь на вступление в ЕС, заметно подогрели рынок заказных стратегий, авторами которых выступали отдельные консультанты и консалтинговые фирмы. Конечно, эти творения имели очень отдаленное отношение к действительности. В отсутствие таких опор, как деньги, законы или структуры, национальные стратегии восточноевропейских стран оказывались подвешены в воздухе. Иногда стратегические разработки превращались в самодостаточный вид деятельности. Оказавшись в начале 2000-х гг. в Москве, я встречался с ведущими политиками и министрами правительства России. На одном из совещаний меня познакомили с весьма впечатляющей (и в высшей степени реформистской) экономической стратегией. Но только ближе к концу мероприятия один из присутствующих сообщил, что эта стратегия уже была официально одобрена лет десять назад, вот только до ее осуществления дело так и не дошло.

Знаменитый исследователь проблем менеджмента Генри Минцберг (известный как своими идеями, так и способ-

ностью менять точку зрения) однажды написал, что «нет такой вещи, как разрыв в практической реализуемости между стратегией и политикой: есть лишь плохо разработанные политики и стратегии, в которых не учитываются реалии их воплощения в жизнь». В этой главе мы подробно рассмотрим частные вопросы воплощения стратегий, возможность встраивания обстоятельств их реализации в процесс разработки. Следует отдавать себе отчет в том, что в государственных органах есть те, кто дает обещания, и те, кому приходится их выполнять. Министры предрекают нам еще большее процветание, еще лучшие школы или еще более чистую природную среду. Тысячи совсем других людей прикладывают огромные усилия, чтобы все эти обязательства были выполнены. То, как это происходит, и находится в фокусе моего внимания.

Линии и спирали

Традиционно реализация центральным правительством стратегии рассматривалась как линейный процесс:

- Политики определяют приоритеты и предлагают грубые наброски решения (например, в форме манифеста или предвыборного обещания).
- Чиновники центрального правительства разрабатывают политику, направленную на достижение желаемого эффекта, используя необходимый набор инструментов: законодательство, финансирование, стимулы, новые институты и директивы.
- Исполнение конкретной работы по осуществлению стратегии поручается различным группам сотрудников, ведомству или местным органам власти.
- Ведомство через посредство менеджеров поручает выполнение задачи сотрудникам среднего и низшего звеньев, в результате усилий которых и будет достигнута (надо надеяться) цель.

В рамках этого подхода к осуществлению стратегии, вероятность достижения успеха повышается в том случае, когда выполняются следующие условия:

- хорошо организованный процесс, в котором участвует ограниченное количество посредников;
- простые вертикали подотчетности;
- ясное и понятное предписание о минимизации возможностей злоупотреблений;
- жесткие санкции и достойное вознаграждение за выполнение задачи в каждом звене общей цепочки.

В случае выполнения этих условий, когда на нужные места расставлены нужные люди, а также обеспечено бесперебойное финансирование, успех стратегии практически гарантирован. И действительно, рассматриваемая модель прекрасно работает в некоторых областях в определенное время. Она проста, понятна и привлекательна. Когда, как это часто случается, политические лидеры, убедившись, что имеющиеся в их распоряжении механизмы не согласуются с целями, испытывают разочарование, решение проблемы очевидно: необходимо привести в более четкое соответствие с ограниченным количеством задач важнейшие движущие силы правительства, деньги, законодательство, должности и вознаграждение.

Однако это общее правило не совсем точно описывает реальный мир, в котором правительство действует. Поэтому применение традиционной модели довольно часто ведет к провалам и разочарованиям или раннему и недолговечному успеху. Почему так происходит? Основные причины связаны с рассмотренными выше моделями власти и знания. Маловероятно, что инициаторы стратегии наделены всей властной полнотой или владеют всем объемом доступных знаний (хотя сами они могут быть уверены в обратном). Даже если правительство обладает и тем, и другим, осуществление стратегии никогда не является однонаправленным линейным процессом. Скорее, речь идет о трех тесно связанных, но различных этапах: *осуществлении* политики (например, внедрение массового обследования населения для выявления больных раком или принятие программы по повышению грамотности), *достижении целей* (определенные показатели относительно списка очередности или результатов экзаменов) и *достижении более высоких результатов* (например, снижение

смертности или повышение трудоспособности). Во многих случаях эти три элемента подкрепляют друг друга как успешные стадии единого процесса. Но иногда они вступают в конфликт. Эффективное осуществление неполноценной политики способно ухудшить результаты (например, в Великобритании в конце 1980-х — начале 1990-х гг. относительно быстро был введен в действие национальный школьный учебный план; однако приспособление к нему было сопряжено с необходимостью решения большого количества сложных задач), равно как и привести к достижению ошибочных целей. Избыточное число новых политик и инициатив способно подорвать процесс осуществления стратегии посредством отвращения времени — выполнение инструкций становится препятствием на пути к достижению более высоких результатов.

Что должны сделать политики и высшие чиновники для того, чтобы действия многих тысяч организаций и миллионов людей, работающих в школах или в полиции, соответствовали устанавливаемым государством приоритетам? Один из наиболее влиятельных из числа не столь давних (1960–1970-е гг.) ответов на этот вечный вопрос был сформулирован теоретиками общественного (государственного) выбора. Теория основывается на положении о врожденном конфликте интересов между «принципалом», государством, которое стремится к максимальной отдаче при минимальных затратах, и «агентами», ведомствами, профессионалами и т. п., имеющими различные цели и культуры и стремящимися к защите своих собственных интересов и возможно большему финансированию. Глядя через эту призму, становится очевидным, что осуществлению стратегии будут способствовать четкие цели, точные измерения результатов деятельности (что позволяет принципалу оценивать агента), четкое разделение покупателей и поставщиков и конкурентные рынки, позволяющие избавляться от слабых.

С точки зрения бюрократии стратегические планы с четкими приоритетами и точно сформулированными целями означают установление должного порядка, а лучшие из них обеспечивают прямой обзор сверху донизу.

В США далее всех с точки зрения определения тех или иных специфических целей ушли штаты Техас, Виргиния и Флорида. В начале 2000-х гг. в Великобритании под заботой правительства находилось все, что только возможно. В здравоохранении, например, 10 целей высшего уровня конкретизировались более чем 300 целями более низкого уровня, что позволило создать основу для регулярных проверок, оценки достигнутых результатов политическими лидерами и чиновниками высшего ранга. Аналогичную роль играют достоверные данные о результатах школьных экзаменов, уличной преступности или времени ожидания в случае происшествия и чрезвычайной ситуации. Учреждение отдела информации при премьер-министре позволило осуществлять независимую оценку того, соответствует ли прогресс в достижении пары дюжин целей самого высокого уровня избранному курсу, и своевременно вносить необходимые коррективы в случае отклонения¹.

Некоторые из поставленных целей были успешно достигнуты. Например, британскому правительству, не без моего скромного участия, удалось за 1998–2002 гг. сократить количество бездомных в стране на две трети (науки в этой программе, честно говоря, было не слишком много). Была решена и поставленная лично премьер-министром задача об уменьшении в 2002–2003 гг. количества ходатайств о предоставлении убежища в Великобритании. В 1997–2001 гг. резко выросли показатели грамотности (несмотря на то, что расходы на содержание школ были заморожены). Эти и другие цели, которые ставило перед собой правительство Великобритании, относились к категории защищенных от искажения «умных», SMART-целей (акроним из начальных букв слов *specific, measurable, achievable, relevant, timed.* — *Прим. ред.*) — конкретных, измеримых, достижимых, релевантных и точных по времени. Нельзя сказать, что людям всегда нравятся все поставленные перед ними цели. Но некоторые из них помогают мотивировать сотрудников государственных организаций, привлекая внимание к тем из них, кто демонстрирует самые низкие результаты. К тому же цели могут полностью соответствовать предмету особых за-

бот общества. Со временем процесс постановки целей усложнялся. Например, все чаще устанавливаются «минимальные цели» (то есть наименьшие допустимые уровни результатов, которые должны быть достигнуты повсеместно) и целевые показатели степени удовлетворенности потребителей (к примеру, постановка перед судами цели, заключающейся в повышении степени удовлетворенности жертв преступления приговором).

Однако всем движимым целями системам присущи определенные слабости. Известно, что одной из отличительных черт функционировавшей в Советском Союзе системы планирования были разыгрываемые чиновниками сложные партии вокруг определяемых пятилетними планами целевых показателей. Например, ни в коем случае нельзя было значительно перевыполнить установленные показатели. Иначе новый уровень производства рассматривался плановыми органами как база для установления еще более высоких, едва ли достижимых целей. Еще одним распространенным приемом была так называемая штурмовщина, когда в период внимательно-го изучения планов выдвигались требования о привлечении дополнительных ресурсов. Все системы планирования продуцируют искажения, непредусмотренные побочные следствия и ситуации, когда за «деревьями» частных задач теряется «лес» основной цели. Министерства и ведомства доводят до совершенства навыки согласования второстепенных целей или таких плановых показателей, которые, скорее всего, будут обязательно достигнуты на волне долгосрочных тенденций. Не следует забывать и о таких не столь явных проблемах, как пороговые эффекты, когда характер целевого показателя таков, что одна его сторона привлекает повышенное внимание заинтересованных групп, в то время как другие остаются забытыми. Премьер-министр Тони Блэр был весьма удивлен, узнав, какими методами достигается выполнение плановых заданий в здравоохранении. Взять хотя бы условие, согласно которому каждой больной не может записаться на прием к врачу ранее чем за 48 часов. Пятая часть участковых врачей Англии нашла простое решение — граждане имеют право записывать-

ся на прием не более чем за 48 часов до планируемого посещения. Еще один пример — трагическое происшествие в одном из национальных парков Новой Зеландии. Обрушение смотровой платформы, установленной в районе ручья Кейв-Крик, привело к гибели 14 молодых людей. При этом ведомство, ответственное за функционирование национальных парков, всегда выполняло все спускаемые сверху плановые показатели. В системах, для которых устанавливается большое количество целей, отчетные данные часто являются недостоверными или «скорректированными»². Частично проблема достоверности может быть решена, если сбором данных о результатах деятельности занимаются органы, независимые от поставщиков услуг. Но в этом случае необходимо будет смириться с увеличением издержек, вызванным дублированием функций, поскольку поставщики так или иначе будут вести собственную статистику производства. Необходимо также учитывать, что цели, которые ставит государство, очень часто остаются неизвестными обществу и лишь косвенно связаны с важными для граждан вопросами. Рассмотрим практику посещения англичанами лечебных учреждений. Более всего в этой ситуации они обеспокоены тем, чтобы им перезванивали, пообещав это сделать, чтобы сотрудники регистратуры были улыбочивы, чтобы в комнате для детей были игрушки, чтобы можно было узнать точное время приема и выяснить, кто занимается их проблемой. Ни один из этих вопросов не нашел отражения в плановых показателях деятельности лечебных учреждений³.

В число основных приоритетов повышения качества предоставляемых государством услуг входят вежливый и чуткий персонал, умение выслушать клиента, честное обращение с ним. И вновь официально определенные плановые показатели не способствовали решению ни одной из этих проблем⁴.

В ретроспективе Великобритании прошла через множество уроков, усвоенных многими крупными фирмами и правительствами различных стран: попытка сильнее подстегнуть систему позволяет добиться некоторого временного роста производительности, возмож-

но, на 2–3 года (как это произошло в Великобритании с результатами школьного образования), но, скорее всего, результат не окажется устойчивым. Более того, если в процессе установления целей не было учтено мнение людей, непосредственно ответственных за их достижение (многие из показателей спускались вниз министерством финансов, сотрудники которого не имели должного опыта предоставления основных государственных услуг или не знали, что происходит на уровне непосредственного взаимодействия с потребителем), то постановщик задач подвергнется серьезной критике. Британское правительство допустило еще одну серьезную ошибку. Она заключалась в том, что отслеживание результатов деятельности негативно отразилось на самой этой деятельности. В 1980–1990-х гг. огромному количеству людей, прежде занятых непосредственным предоставлением государственных услуг, пришлось осваивать новые для них роли инспекторов и ревизоров. Затраты резко возросли, а альтернативным издержкам уделялось недостаточное внимание, несмотря на неубедительность свидетельств повышения результатов деятельности. К тому же новоявленные инспекторы уделяли основное внимание не реальным результатам, а организации процессов и соблюдению правил (чем грешит и большинство аудиторов), не стратегии, а мелким вопросам, не предприимчивости, а снижению рисков.

Однозначного решения любой из этих проблем не существует, так как некоторые из них внутренне обусловлены неравноправными взаимоотношениями между принципалами и агентами. Поэтому во многих странах сформировались более сложные подходы к управлению производительностью и реализации стратегий. Они могут включать в себя более активное участие практиков в разработке политики и установлении целей. Возможно также использование практических знаний и условных показателей, что предполагает ведение переговоров относительно их уровня. Например, в правительстве Нидерландов обсуждается возможность государственного управления со «второй линии», основанного на установлении рамочных целей, а не на исполнении регламен-

тирующих все и вся правил. Хорошо зарекомендовали себя и механизмы быстрой оценки результатов, особенно в тех случаях, где предусмотрена возможность внесения корректив в приоритеты, ресурсы и целевые показатели. И наконец, были разработаны методы, способствующие сосредоточению усилий государственных ведомств на действительно существенных итогах, а не на промежуточных целях⁵.

Большая прозрачность данных сама по себе может повлиять на повышение производительности, помочь менеджерам своевременно осознать допущенные ошибки, их начальникам — рассмотреть целесообразность смены тех или иных должностных лиц, а гражданам — выгнать и тех и других. Значительная часть сведений, прежде считавшихся секретными, сегодня содержится в легко доступных базах данных, что побуждает наделенных властью людей своевременно искать оправдания своим действиям или бездействию. Для меня лично достоинства прозрачности стали очевидными после того, как был открыт доступ к сведениям об успеваемости учеников в нашей местной средней школе. Оказалось, что она является одной из 20 худших школ Великобритании (все-го в стране насчитывалось около 4000 школ). В то же время у родителей учеников сложились, в общем, хорошие взаимоотношения и с директором школы, и с учителями. У родителей и мысли не возникало о том, что они на вполне законных основаниях могли бы потребовать со школы гораздо большего, по сравнению с тем, что получали дети. В конце концов, с помощью драконовских мер, предпринятых сверху, школе удалось добиться существенного повышения результатов своей деятельности.

На рис. 7.1. представлены данные о продуктивности предоставления услуг типичной группой английских государственных организаций и учреждений. Первый график отображает один из показателей смертности населения в различных регионах страны. На втором — представлены выраженные через успеваемость показатели деятельности английских школ с учетом социально-экономического уровня семей учащихся. Третий график позволяет сделать выводы о результатах деятельности полиции Ве-

БОЛЬНИЦЫ

Максимальные и минимальные показатели смертности пациентов в течение 30 дней после проведения плановых хирургических операций в каждом регионе

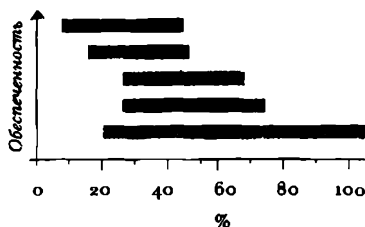


Стандартизированный по возрасту показатель продолжительности жизни в расчете на 100 000 случаев

ИСТОЧНИК: Институт финансовых услуг (IFS)

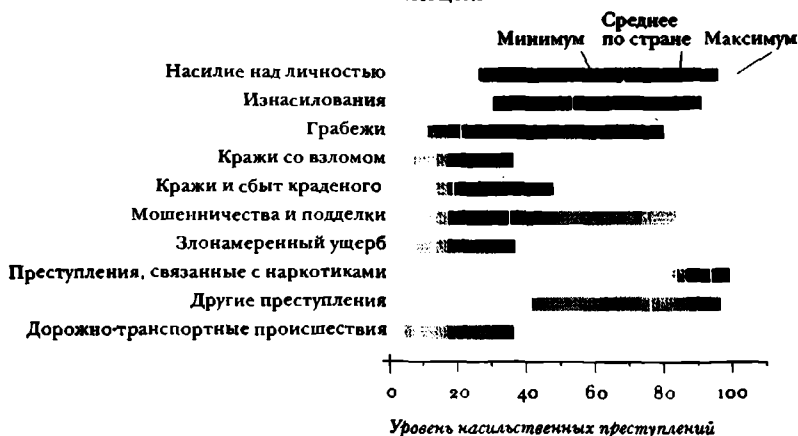
ШКОЛЫ

Максимальная и минимальная доли 15-летних школьников, получивших пять положительных оценок на экзаменах на получение аттестата об общем среднем образовании в 5 группах (квинтилях) по обеспеченности семей



ИСТОЧНИК: Министерство образования (DfES)

ПОЛИЦИЯ



Уровень насильственных преступлений

ИСТОЧНИК: Преступность в Англии и Уэльсе, 2002

РИСУНОК 7.1.
Показатели продуктивности
некоторых государственных услуг в Англии

ликобритании. Самое интересное в приведенных данных (получить их в других странах не так уж просто) состоит в широком разбросе демонстрируемых результатов, хотя, казалось бы, мы имеем дело с универсальными государственными услугами. В некоторых случаях мы наблюдаем вопиющее несоответствие. Например, в США значения показателей выживания пациентов в течение года после проведения операции на сердце в различных больницах варьируются от 0 до 100 %. Нередко полученные сведения ставят под сомнения исходные предположения. В частности, предполагалось, что значительная часть данных о тех или иных государственных услугах в Великобритании будет тесно коррелировать с другими факторами, прежде всего с уровнем бедности. Но многие расположенные в бедных районах школы хорошо справляются со своими задачами. Более того, оказалось, что в относительно небогатых регионах больницы работают лучше, главным образом потому, что у них нет проблем с набором персонала. С точки зрения получения ряда других услуг важную роль играют деньги. Тем не менее, согласно данным едва ли не каждого серьезного исследования, между объемом расходов и качеством предоставляемых услуг существует лишь в лучшем случае слабая корреляция.

Еще одно подтверждение тезиса о слабых связях между расходами и качеством услуг — данные о затратах на образование в различных странах мира и его результатами (рис. 7.2.). И вновь наблюдаемая корреляция крайне слаба. Возглавляет рейтинг Сингапур (отсутствует на диаграмме), уступающий по величине расходов на образование всем представленным на рис. 7.2. странам. Прояснить картину результатов не позволяет и обращение к другим, нефинансовым, показателям. Финские школьники проводят на занятиях меньше времени, чем их сверстники в какой-либо другой стране, но демонстрируют очень высокую успеваемость. Такие факторы, как количество учеников в классе или уровень оплаты труда учителей, оказывают незначительное воздействие на итоговые результаты. Представляется, что из собранных ОЭСР и полученных из других источников данных можно сделать следующие важные выводы: огромное значение имеет



РИСУНОК 7.2.
Расходы на образование и результаты обучения
в различных странах

уровень квалификации учителей (для того чтобы стать учителем начальной школы в Южной Корее, надо закончить университет и войти в число лучших 5% его выпускников); учитель должен непрерывно пополнять свои знания (в Финляндии на повышение квалификации отводится вторая половина одного из рабочих дней каждой недели); необходимо обязательно оказывать помощь отстающим в учебе школьникам (треть финских школьников занимается с учителями индивидуально или в малых группах)⁶.

К сожалению, во многих находящихся в сфере внимания государства областях мы не можем произвести точных измерений, которые позволили бы нам четко диагностировать проблемы. Имеется настоятельная потребность в разработке автоматизированных систем, способных продуцировать информацию о результатах

деятельности в той или иной сфере, необходимую для лиц, наделенных правом принятия решений и обычных пользователей. Например, американский фонд *Kaiser Permanente*, пользующийся заслуженной славой приверженца активного менеджмента в здравоохранении, направляет на развитие информационных технологий 2% от своего оборота. Соответствующие разработки нацелены на поиск новых методов сбора и обработки данных, необходимых для профилактики и борьбы с болезнями. Эти сведения позволяют выяснить, какие организации системы здравоохранения предоставляют пациентам наибольшую ценность за деньги, и финансировать те из них, которые принадлежат к наиболее эффективному децилю или квартилю. Кроме того, появляется возможность выяснить, почему некоторые решения являются весьма действенными, а другие — неработоспособными. Организация может потерпеть неудачу в достижении установленной цели по самым разным причинам: низкий уровень управления из центра и на местах, ведущий к значительному разбросу в результатах деятельности; низкий уровень политики; ошибки в определении первоочередных задач; непредвиденные изменения во внешней среде; сопротивление общественности; недостаточное финансирование; недостаточная поддержка; несоответствие с видением основных игроков; превосходящий возможности график; перенапряжение. Практически мгновенно станет очевидно, что некоторые из этих выводов не найдут понимания у вышестоящих государственных органов и будут подвергнуты критике или положены под сукно. Следовательно, одно из важнейших условий создания действенной системы управления по результатам состоит в том, что структура, которая выносит оценки и суждения, должна быть независима от всех без исключения звеньев в цепочке прямого подчинения или ответственности. В идеале, исполнение этой роли должно быть поручено третьей стороне — организации, специализирующейся исключительно на вынесении суждений такого рода, сотрудники которой хорошо разбираются и в численных значениях показателей, и в том, что за ними скрывается. И тем не менее, поскольку формаль-

ная управленческая иерархия также нуждается в оценке и критике, вы рискуете создать еще одну, параллельную бюрократию. Отсюда следует, что независимая экспертиза необходима, но должна проводиться либо в отношении наиболее значимых, предоставляемых в крупных масштабах услуг, либо для тех из них, чье качество вызывает обоснованную озабоченность.

Постановка точного диагноза позволяет менеджерам реагировать соответствующим образом. Они могут переосмыслить политику, переопределить цели, внести изменения в менеджмент, сферы ответственности и систему контроля, увеличить инвестиции, пересмотреть принципы осуществления стратегии. Вероятно, многие из корректирующих воздействий будут восприняты как давно назревшие. Однако строгая оценка различных вариантов повышения результатов деятельности встречается довольно редко (чаще всего руководство обвиняет менеджеров среднего звена в попытках «переложить ответственность»), поскольку этому препятствуют высокие культурные, политические и институциональные барьеры. Иерархии по самой своей природе мало способны к обучению и самокритике. Зато они очень хороши в поисках виновных. Тем не менее обучение может быть встроено даже в самые жесткие иерархические структуры. В Нью-Йорке и других американских городах самых положительных отзывов удостоилась информационная система COMPSTAT, используемая руководством службы правопорядка для оценки деятельности полиции. Например, в Балтиморе начальники районных отделений полиции докладывают руководству (шефу полиции, его заместителям, комиссару, полковникам и майорам) о положении на вверенных им территориях в специальном зале, в котором установлена огромная электронная карта высотой 3,5 метра со множеством условных изображений. Эта система (и ее аналоги, такие как Jobstat, Vendorstat и Citistat) позволяет получить комплексные данные о результатах деятельности без обращения к формально установленным целевым показателям и способствует повышению эффективности обучения (теперь ответы на все вопросы знает не только комиссар полиции).

Пример из совершенно противоположной области — новозеландская программа SKIP (стратегии в отношении детей, информация для родителей), позволяющая сохранять фокус внимания на результатах, не прибегая к жесткому контролю. Во многих случаях государство отказывается от создания новых механизмов предоставления услуг, отдавая предпочтение сотрудничеству с уже существующими неправительственными организациями, «пополняющими, дополняющими и поставляющими» структуру, перед которой поставлены четкие цели относительно результатов деятельности, обладающую единственным в своем роде брендом и имеющую доступ к необходимым материалам. Согласно различным оценкам, в этом случае государство получает возможность добиться значительных успехов при относительно скромных денежных затратах, что объясняется его способностью координировать совместную деятельность неправительственных организаций, оказывать им помощь при разработке программ и быстром обучении. Такого рода деятельность государства пропитана духом социальных движений, а не традиционной бюрократии⁷.

В каждом из этих примеров использование метафор предоставления услуг представляется нам нецелесообразным. Правоохранительная деятельность — это не доставка посылок. В компетентных государственных организациях, оказывающих услуги населению, трудятся множество знающих людей, которые не испытывают недостатка в собственных идеях и которые не желают ограничивать себя исполнением функций агентов руководителей, значительно хуже ориентирующихся в реальной ситуации.

Внедряя непрерывное совершенствование системы, или Модель 360°

Так незаметно мы подошли к одной из фундаментальных проблем осуществления стратегий, которая относится не столько к исполнению отдельно взятого долгосрочного плана, сколько к вопросу обучения систем методам самосовершенствования. Мы исходим из предположения о том, что вероятность усовершенствования деятельно-

сти любого государственного ведомства или его подразделений тем выше, чем более полно нисходящее давление и поддержка (по поводу целей и финансирования) дополняются горизонтальным давлением и поддержкой (посредством соревновательного совместного обучения и т.д.) и восходящим давлением и поддержкой (посредством предоставления пользователям выбора и права голоса, а также личной и коллективной ответственности).

Давление снизу

Наиболее важным в деле совершенствования деятельности государственных организаций является давление на них снизу, которое должно обладать достаточной силой. Данное положение справедливо и для демократических политических систем, и для рынков. Если речь идет о предоставлении государственных услуг, власть может принимать различные формы. Например, форму предоставления прав на оказание услуг и соответствующих гарантий на законодательном уровне, равно как и прав на возмещение убытков, в случае если что-то пошло не так, как предполагалось. Или форму предоставления права выбора всем потенциальным получателям услуг, оказываемых школами, больницами и т.д., которые ранее были доступны лишь богатым людям. Обеспечению этого права способствует наделение граждан дополнительными возможностями использования информации (например, посредством ведения историй болезни в электронной форме), предоставление консультаций и необходимых сведений (или данных, которые во все большем объеме выкладываются в Интернет группами пациентов, родителей и т.д.⁸), а также финансирование схем «деньги следуют за потребителем». Простой и легкий доступ к информации быстро становится одним из важнейших факторов, оказывающих влияние на предоставление государственных услуг. В 2007 г. в Великобритании поисковыми инструментами, позволяющими получить сведения о предоставляемых государством услугах, подобными круглосуточному информационному сервису государственной службы здравоохранения NHS Di-

гест, пользовались 78 % граждан в возрасте от 16 до 24 лет и 52 % от общей численности граждан. К концу десятилетия в дополнение к огромному массиву данных едва ли не обо всем, от результатов школьных экзаменов до показателей преступности, англичане получают доступ к сведениям о смертности больных, перенесших хирургические операции.

Права выбора потребителями поставщиков услуг, подкрепленные доступом к информации, становятся сильными стимулами, побуждающими последних к повышению результатов деятельности и изучению реальных потребностей общества. Хороший пример — шведская система среднего образования. В результате проведенных в начале 1990-х гг. реформ родители получили право выбора между государственными и финансируемыми государством независимыми школами. Новые школы, в случае наличия очевидного спроса со стороны родителей, могли учреждаться всеми желающими, от родителей до групп учителей, при соблюдении условий справедливого приема учащихся и выполнения государственного учебного плана. Несмотря на то, что количество учеников независимых школ было довольно скромным (в конце 2000-х гг. доля учеников этих школ составляла 12 % от общего количества учащихся), они оказали существенное влияние на государственную систему. Например, в государственных школах, впервые столкнувшихся с конкуренцией, в относительно короткие сроки значительно улучшилась успеваемость по математике. Значительный шаг вперед сделали и школьные сети, бросившие вызов традиционным методам обучения (имеются в виду последователи Р. Штейнера и М. Монтессори). Интересно, что более открытый рынок стимулировал появление различных моделей организации: около трети независимых шведских школ создали единую образовательную сеть, что позволило им добиться сокращения административно-хозяйственных и других расходов.

В прошлом на возможности выбора настаивали относительно состоятельные граждане, к тому же обладавшие навыками оценки предложенных вариантов. Сегодня, напротив, согласно данным, полученным в Великобрита-

нии, настоящую потребность в выборе испытывают относительно бедные граждане и люди преклонного возраста, в то время как богатые пребывают в состоянии «безразличия к необходимости выбора». Сталкиваясь с необходимостью принятия сложных решений в других областях, от финансов до здравоохранения, богатые предъявляют единственное требование к государственным услугам — надежность⁹.

Независимо от этих меняющихся социальных моделей, динамика выбора чаще всего является довольно сложной, поскольку во многом зависит от доступности резервов, позволяющих наращивать объем государственных услуг. Однако анализ научной литературы, посвященной проблеме выбора, позволяет сделать вывод о том, что и наличие соответствующих резервов нельзя рассматривать как панацею. В некоторых случаях расширение возможности выбора способно нанести вред большим группам потребителей; к тому же некоторые опции трудно использовать, а другие — лишь создают неразбериху. Например, в конце 1980-х гг. школы Новой Зеландии получили статус «независимых государственных школ», предлагавших родителям более широкий выбор. Однако результаты этого нововведения оказались разочаровывающими. Выяснилось, что неравенство между средними учебными заведениями только возросло — резко снизилась квалификация учителей в относительно бедных районах, а успешные школы буквально притягивали к себе наиболее одаренных детей.

Еще одна форма реализации власти — использование права голоса, права высказывать свое мнение по поводу тех или иных решений. Она может быть востребована на выборах, открытых собраниях, в случаях, когда чиновники предоставляют возможность анализа осуществляемой ими деятельности или когда встает вопрос о лишении государственных ведомств тех или иных функций (негативной властью является так называемая демократическая состязательность, когда общественные группы наделяются властью принимать решения о роспуске неизбираемых государственных органов)¹⁰. Все подобные формы отправления власти обычно подкрепляются требованиями предоставления отчетов о результатах деятельности.

Еще более сильной формой расширения политических возможностей является предоставление гражданам права распоряжаться денежными средствами не только в виде ваучеров на получение заранее определенного пакета услуг, но и другими способами. Модель «прямых платежей» служит хорошим примером. Она предполагает, что инвалиды самостоятельно выбирают направление расходования средств, которые выделяет для них государство. Впервые эта модель была введена в действие в начале 1990-х гг. в Великобритании, благодаря лоббистским усилиям различных групп инвалидов. Граждане получили возможность принимать самостоятельные решения относительно предоставляемой им денежной, профессиональной и неформальной поддержки. Сегодня аналогичные модели введены и в других областях социального обеспечения¹¹. В каждом из этих случаев власть, равно как и ответственность за распоряжение ею, разделяется между государством и гражданами, и последние могут быть вынуждены смириться с последствиями ошибочных решений. Степень приемлемости негативных последствий будет зависеть от особенностей конкретных ситуаций — дееспособности самих потребителей, социальных последствий неверного выбора и наличия компетентных посредников (личные советники в сфере социального обеспечения)¹². В своей совокупности все эти формы дополнительной власти создают постоянное давление с требованием совершенствования практики предоставления государственных услуг, равно как и осуществления обратной связи, источником которой является демократическое правление, что будет способствовать повышению уровня обслуживания граждан со стороны различных государственных учреждений и организаций¹³.

Горизонтальное давление

Восходящее давление, побуждающее государство к улучшению услуг, должно быть дополнено горизонтальными давлением и поддержкой. Последнюю могут оказывать сети и равные субъекты, осуществляя взаимную экспертизу. Давление, в свою очередь, может исходить от конку-

рирующих поставщиков, способных заместить организации, демонстрирующие низкие результаты деятельности. В течение нескольких последних десятилетий эксперименты по введению принципов конкуренции и состязательности проводились в разных странах мира, прежде всего в США (например, в 1960-х гг. во многих городах на юге Калифорнии был законодательно введен запрет на предоставление услуг от имени местных властей), Великобритании, Австралии и Новой Зеландии, а также в некоторых европейских государствах. Предоставление правительствами Дании и Нидерландов государственного финансирования вновь создаваемым школам стало сильнейшим стимулом к повышению качества услуг учреждениями государственной системы образования. Данные исследований свидетельствуют о том, что состязательность ведет к резкому повышению эффективности деятельности (например, сокращению на 5–15% издержек в американских тюрьмах и снижению на 20% затрат на вывоз бытового мусора во многих странах мира). В Австралии частным и некоммерческим организациям, обслуживающим рынок труда удалось добиться весьма значительного сокращения затрат при одновременном повышении уровня удовлетворения потребителей.

Состязательность отнюдь не является универсальным инструментом. Ее применение наиболее целесообразно в условиях, когда частный (или благотворительный) сектор имеет достаточные мощности, чтобы предложить разумную альтернативу услугам государственных учреждений; кроме того, существует потребность в обеспечении сбора достоверной информации, необходимой для оценки успехов и провалов соперничающих поставщиков. Государство должно стремиться к тому, чтобы превратиться из поставщика услуг в координатора процесса их предоставления. В свою очередь политикам необходимо проявить волю к тому, чтобы преодолеть политические последствия передачи части прав на оказание услуг от государственных организаций и учреждений частным поставщикам (а также лишения частных поставщиков этих прав в случае невыполнения взятых ими обязательств). В некоторых областях деятельности наиболее

сильное горизонтальное давление создается в случае передачи прав на предоставление услуг местным сообществам. К примеру, последние могут взять на себя оказание транспортных и почтовых услуг в сельских районах, в силу способности сочетать оплачиваемый труд и добровольное участие местных жителей такими способами, которые недоступны государственным ведомствам, не говоря уже о частных компаниях.

Давление сверху

Восходящие и горизонтальные меры, направленные на побуждение к более высоким результатам деятельности должны быть дополнены поддержкой и давлением сверху. Общую ответственность за результаты предоставления услуг несут центральные правительства (в некоторых странах — правительства штатов или провинций), поскольку именно они собирают налоги, часть которых идет на оплату услуг. Принцип *laissez-faire* может быть таким же неэффективным, как и полный контроль из центра. Возможно, придет время, когда у правительств не останется иного выбора, кроме реформирования системы в целом в ответ на требования общества, пока же они несут исключительную ответственность за ее функционирование. Справедливость также остается в фокусе внимания государств, и для ее поддержания необходимы специальные системы финансирования и обеспечения прав. И наконец, подразумевается, что центральное правительство проектирует структуру государственных услуг, базисных моделей организации финансов, оплаты труда, квалификаций и т. д. Принципы, положенные в основу этого проектирования, могут способствовать вознаграждению тех, кто совершенствует государственные услуги, или, напротив, подталкивать к снижению их качества. Эти принципы могут быть фрагментированными или объединенными в систему¹⁴.

Всем центральным правительствам присущ общий недостаток — они слишком многое берут на себя, пытаются руководить всем и вся, вмешиваются туда, где в их присутствии нет ни малейшей необходимости. Неудивитель-

но, что со временем правительство утрачивает способность справляться с грузом проблем. Но в этой книге мы используем более стратегический взгляд, согласно которому государство принимает на себя ответственность за установление и поддержание основных параметров системы и берет на себя ее обеспечение (включая передачу навыков и денег), но позволяет ей самостоятельно адаптироваться к внешним условиям и эволюционировать.

Приведение в равновесие нисходящего, горизонтального и восходящего давления и поддержки — задача непростая. Ранее мы пришли к выводу, что попытки мыслить исключительно в категориях однозначного выбора между централизацией и децентрализацией далеко не всегда заканчиваются успехом. Очень часто наилучшие решения основываются на сочетании элементов централизации (например, посредством введения стандартов и измерения результатов деятельности) и децентрализации используемых методов. Возможно, наилучшим решением является переход к централизации в периоды изменения направления развития системы с последующим возвращением к практике передачи полномочий и прав на предоставление услуг. Так, в Нидерландах и Франции для согласования целей государственных ведомств и местных учреждений, а также вклада каждого в предоставление услуг населению практиковалось заключение контрактов различных типов. В этих странах национальные правительства периодически осуществляли перспективные преобразования. Анализ соответствующего опыта позволяет сделать вывод о том, что ведение диалога с обществом и определенная напряженность в его отношениях с государством помогают избежать самоуспокоения и стагнации государственной системы.

От слов к делу

В этой главе я отстаивал подход, в соответствии с которым стратегии должны быть наполнены смыслом не только на бумаге. В них должны быть отражены силы и деловые компетенции реальных людей и институтов, а также их способности противостоять далеко не всегда прият-

ным сюрпризам повседневной жизни. В большинстве областей формальные аспекты стратегий (бумажные документы) и их проявления в реальной действительности (как правило, радикально иные) беспорядочно переплетены друг с другом. Иногда это сигнализирует о наличии намеренно созданных преград, иногда — отражает невежество, но чаще — изъяны самой стратегии¹⁵.

Согласно некоторым традиционным подходам, разработка и осуществление стратегии являются различными видами деятельности. Из чего следует необходимость разделения людей и органов (и ответственности за достижение цели) на тех, кто создает стратегии, и тех, кто воплощает их в жизнь. Во многом аналогичные воззрения на разделение труда легли в основу различных концепций в русле тейлоризма и фордизма, послуживших теоретическим фундаментом всей созданной в XX в. промышленности. Представляется разумным рассматривать стратегию, политики и их осуществление как единый целостный процесс. Повышению эффективности этого процесса способствует работа, по крайней мере, некоторых людей как в проектных командах, так и при осуществлении полной обратной связи, включая сбор данных, измерение, апробацию и тестирование, а также анализ откликов населения. Не стоит ожидать, что стратегии примут во внимание все сопровождающие осуществление долгосрочных планов реалии (это недостижимая цель). Скорее стратегия должна в большей степени основываться на неформальных обсуждениях и переговорах, а также на быстром обучении, в основе которого лежит изучение неожиданных результатов принятых действий.

Глава 8

Позитивные риски:

**ответственный подход к инновациям
в государственном секторе**

В романе «Крошка Доррит» Чарльз Диккенс описывает деятельность Министерства Волокиты, как центрального правительственного звена, основная задача которого — принятие решений о том, «что никак не следует делать». Его деятельность состояла в методичной нейтрализации любых идей о преобразовании и улучшении государственного управления. В этом романе нашло отражение широко распространенное мнение, согласно которому государственные организации органически неспособны к инновациям. Бизнес создает новые товары и услуги под давлением рыночной конкуренции — бюрократия лишена подобных стимулов. Правила, по которым она функционирует, не предусматривают ни творчества, ни оригинальных решений. Чиновник может быть наказан за допущенные ошибки, но если он вдруг решит рискнуть и добьется успеха, никакого вознаграждения не последует. Поэтому пока частный бизнес разрабатывает новые микросхемы, айподы, самолеты и чудо-препараты, инертный и косный государственный сектор лишь служит обузой для всех остальных.

Часто мы слышим, что государственный сектор не умеет справляться с собственными ошибками и неудачами. И наоборот, функционирование рынков основано на поиске способов применения множества различных вещей, большинство из которых оказываются неработоспособными. Прежде чем Томас Эдисон нашел подходящую для электрической лампы нить накаливания, он испытал более 10 тысяч различных материалов и сплавов. Или как

выразился Генри Петроски, «форма следует за провалом» — в продукции и бизнесе форма является отражением уроков, которые были извлечены из допущенных в процессе их создания ошибок. И наоборот, очень трудно признать ошибку в государственной политике и, безусловно, еще труднее ее институционализировать.

Данная точка зрения получила широкое распространение, но это лишь часть проблемы. Государственный сектор просто не нуждается в таком источнике новых идей, как сочетание кризиса и любознательности. Двумя наиболее содержательными инновациями, вошедшими в нашу жизнь за последние 50 лет, явились Интернет и Всемирная паутина. Они были предложены государственными организациями: идея первого родилась в недрах DARPA, второй — в CERN¹. В число самых успешных инновационных институтов нашего времени входит и Национальное управление США по аэронавтике и исследованию космического пространства (NASA). Это редкий пример государственного ведомства, в котором для достижения целей используется конкурентный механизм (способ высадки человека на Луну разрабатывали три соперничавшие друг с другом группы сотрудников; победа была одержана той из них, которая предложила далеко не очевидную идею разделения космического корабля на два самостоятельных блока). Оглядываясь назад, мы видим, что на протяжении большей части истории человечества и, по крайней мере, до конца XIX в. за бизнесом не замечалось склонности к инновациям. Инициаторами наиболее важных нововведений в области коммуникаций, в сфере производства и использования материалов и в энергетической сфере были изобретатели-одиночки, их богатые покровители, правительства или военные. Идея о том, что бизнес и рынки представляют собой, по выражению Уильяма Баумоля, «машины для инноваций», овладела массами совсем недавно².

Карикатурные изображения государственных ведомств как косных противников творческой созидательной деятельности не имеют ничего общего с действительностью. Тысячи и тысячи государственных служащих по всему миру заняты поиском новых способов борьбы

со СПИДом, продвижением новых методов физического развития человека, образования, вакцинации населения, оценки и управления рисками или распределения радиочастот на аукционах³.

И тем не менее мы не имеем права игнорировать обоснованные сомнения в способности государственного сектора к инновационной деятельности. Большинство инноваторов добивались успеха не благодаря, а вопреки доминировавшим структурам и системам. Слишком многие интересные идеи были восприняты как пугающие; их отправляли под сукно или просто забывали о них. Государственные службы не умеют учиться на опыте применения даже самых лучших моделей (в том числе и тех, что буквально валяются под ногами). Лишь в некоторых странах правительства придают значение, выделяют средства или создают команды, ответственные за внедрение инноваций в основных областях государственной деятельности: социальном обеспечении, безопасности, здравоохранении или охране окружающей среды. И неудивительно. Процесс планирования, в том числе стратегического, включает в себя использование имеющихся данных и теорий в применении к новым ситуациям. Креативность, напротив, предполагает создание новых понятий и концепций.

Несмотря на риторику, на лицемерные признания в любви к инновациями, ни одно государство не имеет в сфере научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР) ничего даже отдаленно сравнимого с армиями государственных служащих, занятых статистикой производства, инспектированием и мониторингом. Ни одно государство не способно представить связный отчет о том, как оно осуществляет инновационную деятельность. Например, никто не может сказать, какая доля государственных расходов должна быть направлена на инновации. Возможно, для инвестирования в НИОКР достаточно 2–4% расходной части бюджета (общепринятая точка зрения относительно доли соответствующих капиталовложений в современной экономике). А почему бы не довести ее до 20–30%, как это принято в большинстве биотехнологических компаний?

При каких условиях поддержка инновационной активности должна быть расширена или, наоборот, свернута? Следует ли поручить инновации заботам специализированных структур, или они должны стать делом всех и каждого? Какой должна быть ориентировочная доля успешных проектов среди радикальных инноваций: одна из двух или одна из десяти? Кто должен возглавить поиск новых идей — государственные служащие или политики?

Государственные инновации далеко не всегда несут с собой только хорошее — мир, в котором государственные служащие непрерывно экспериментируют с уличными светофорами или налогами на пенсии, сравним с самыми страшными ночными кошмарами. Однако безответственный подход государства к инновационной деятельности просто поражает и резко контрастирует с таковым в мире науки и технологий. В совокупности и государство, и частный сектор инвестируют в инновации миллиарды долларов. Неудивительно, что одиночки, корпевшие над своими изобретениями в садовых сараях, уже довольно давно избавлены от ответственности за решение одной из самых трудных задач инновационного процесса — использования достижений науки в производстве полезных продуктов. Инновационная активность была перенесена в самое сердце крупных корпораций и больших государственных лабораторий⁴.

И все же появляются не слишком отчетливые признаки того, что вскоре положение может измениться. Наиболее компетентные в вопросах предоставления услуг государства уделяют все больше внимания инновациям⁵. Во многом это происходит под давлением постоянно возрастающих общественных ожиданий. Крупнейшими секторами экономики XXI в. являются отнюдь не производство автомобилей или стали и даже не информационные технологии. На долю образования приходится 5–10% ВВП. Быстрее всего растут затраты на охрану здоровья детей и взрослых, доля которых в некоторых странах достигает 5%⁶. Во всех этих секторах государство выступает основным игроком, независимо от конкретной исполняемой им роли — поставщик услуг, финансовый источник или регулятор. В перечисленных выше областях

инновации осуществляются способами весьма далекими от тех, что были широко распространены в доминирующих отраслях экономики в прошлом веке.

В государственном секторе, как и в других областях, под словом «инновации» могут пониматься самые разные вещи. Оно может означать новые формы взаимодействия (государственно-частные партнерства), способы вознаграждения людей (оплата по результатам) или способы коммуникации (министерские блоги). В некоторых случаях проводится различие между политическими инновациями, инновациями в услугах и инновациями в других областях, таких как демократия (электронное голосование, общественные коллегии) или международные отношения (предоплата новых вакцин или Международный суд по уголовным преступлениям). Некоторые инновации являются принципиально новыми настолько, что наверняка будут рассматриваться как системные (например, создание общегосударственной системы здравоохранения или переход к низкоуглеродной экономике).

Согласно простейшему определению под инновациями в государственном секторе понимаются новые идеи создания общественной стоимости. Их новизна должна быть хотя бы частичной (в большей степени чем простые улучшения, усовершенствования); они должны быть приняты к исполнению (а не просто рассматриваться как хорошие идеи); и они должны быть полезными. Согласно этому определению, понятие «инновации» частично пересекается с понятиями «креативность» и «предпринимательство».

Такой угол зрения позволяет увидеть, что правительства и государственные ведомства различных стран мира находятся в процессе непрерывного поиска и внедрения новых способов организации социального обеспечения или здравоохранения, интернет-порталов и смарт-карт, государственных программ здравоохранения и оригинальных стимулов к сокращению выбросов углекислого газа, форм оплаты, направленных на ограничение автомобильных потоков и судов по делам, связанным с наркотиками, налоговых платежей с помощью интернет-инструментов и реституционного правосудия. Во многих из этих инноваций какие-либо технологии отсутствуют

вовсе либо играют незначительную роль. Некоторые из них предполагают создание новых институтов, таких как уполномоченные по правам детей, или обеспечение новых прав, таких как право на работу для инвалидов.

Большинство наиболее громких инноваций последнего времени были так или иначе связаны с новым применением технологий. Государство периодически предпринимает попытки ускорить процессы перехода бизнеса и граждан на новые технологии — от экспериментов по созданию «кабельных городов» в 1960–1970-х гг. и амбициозной французской программы *Minitel* (попытка внедрить новую универсальную государственную услугу, предшествовавшая появлению Интернета) до современных инициатив по снижению цен на услуги доступа к широкополосному Интернету. Но лишь некоторые из этих попыток предвосхитили направление развития технологий в близлежащем будущем. Например, никто из исследователей и не догадывался о том, насколько важными вскоре станут мобильная телефонная связь или обмен текстовыми сообщениями. Характерно, что государство (и эксперты в области технологий) недооценило важность коммуникации людей между собой в противоположность передаче информации.

Что касается Интернета, то страны мира непрерывно продвигались вперед и посредством последовательных шагов вплотную подошли к более индивидуальным взаимодействиям такого рода. Большинство стратегий перехода к электронному правительству начинались с создания веб-сайтов, на которых была представлена уже имевшаяся информация. Это было банальнейшим из банальных решений, но в некоторых случаях даже умеренные по своему содержанию шаги (например, открытие доступа к данным о санитарных инспекциях ресторанов) оказывают сильное воздействие в терминах общественной стоимости. К тому же правительственные сайты способствовали активизации коммуникаций — например, формированию пакетов различных услуг с использованием более интерактивных сервисов или оснащению непосредственно взаимодействующего с потребителем персонала, такого как сотрудники полиции или служб

коммунального ремонта, карманными компьютерами и другими мобильными устройствами. Впоследствии в сферу влияния веб-сайтов вошли и транзакции — например, электронные платежи в Сингапуре (где большинство транзакций, в том числе уплата штрафов и налогов, может осуществляться в режиме онлайн), оплата визовых услуг в Австралии или британский судебный онлайн-сервис, позволяющий гражданам возбуждать дела о мелких правонарушениях через Интернет. Наконец, в некоторых, наиболее радикальных инициативах государства выходят за пределы функциональности, чтобы обогатить культуру предоставления услуг возможностью для граждан комбинировать комментарии в Интернете и обмен неформальными знаниями.

В некоторых случаях эти инновации активно продвигались политическими деятелями, стремящимися представить свои правительства одними из наиболее передовых. Безусловно, никак не могли остаться в стороне и участники отрасли информационных технологий, голодные до щедрых контрактов. И иногда инновации проталкивались наделенными воображением чиновниками, замечавшими в технологии способ облегчения перехода к новым моделям предоставления услуг.

Параллельно с новыми технологиями, формами организации и программами в государственном секторе внедрялось то, что Барт Нотебоом называет новыми «сценариями»⁷. Например, всемирный рост сетевых компаний быстрого питания во многом был вызван появлением нового сценария принятия пищи. В то время как посещение традиционного ресторана предполагало выбор, обслуживание, трапезу и оплату, сценарий самообслуживания/быстрого питания состоит в выборе, оплате, переносе еды за столик, трапезе и уборке за собой. Новые сценарии непрерывно рождаются непосредственно в государственном секторе, в таких областях, как переработка отходов, индивидуальное обучение в школах и самоуправляемое медицинское обслуживание. Представляется, что они будут иметь критически важное значение для повышения продуктивности процесса предоставления государственных услуг.

О технологических инновациях и нововведениях в бизнесе рассказывается во множестве научных трудов. Круг литературы по проблеме инноваций в государственном секторе существенно более узок. И здесь из общего ряда теоретиков выделяется фигура Эверета Роджерса, постоянно включающего в свои работы, посвященные распространению инноваций, примеры из государственного сектора⁸. Внимание других исследователей сосредоточено на рассмотрении основных черт, присущих инновационным организациям, отличающимся повышенной восприимчивостью к идеям, динамикой участвующих в разработках сетей, постоянно возрастающей ролью пользователей в инновационном процессе⁹, трудностями в обосновании политики фактическими данными¹⁰ и ролью организационной среды¹¹. Некоторые из этих работ носили эмпирический характер. Согласно данным одного из опросов, большая часть инноваций иницируется служащими низового и менеджментом среднего звена (50%)¹², отнюдь не является реакцией на кризисные явления (70%), не признает организационных ограничений (60%), а стимулами для инноваторов выступает не столько денежное вознаграждение, сколько признание окружающих и чувство гордости за собственные достижения. Некоторые результаты этих научных изысканий выглядят противоречащими здравому смыслу. Например, органы местного самоуправления с высокой инновационной активностью, являющиеся не столько самыми компетентными, сколько испытывающими наибольшую потребность в нововведениях, относятся ко второму или третьему квартилю по производительности¹³.

В большинстве источников утверждается, что в прошлом государственные инновации носили скорее фрагментарный, неустойчивый характер, а процесс внедрения был относительно медленным. Лишь иногда инновационный процесс резко активизировался. Например, как известно, с момента изобретения телефона прошло более ста лет, но лишь сегодня государство приступило к созданию центров обработки телефонных запросов граждан, связанных с проблемами здоровья или обеспечением доступа граждан к различным службам (служба 311 в Нью-Йорке).

Однако нет правил без исключений, и в некоторых случаях государственные инновации обгоняют нововведения в частном секторе. Хорошим примером может служить создание лейбористским правительством Великобритании в конце 1960-х гг. университета принципиально нового типа. В то время все существовавшие университеты были привязаны к некоему физическому месту, а в основу функционирования нового высшего учебного заведения было положено наиболее полное использование потенциала телевидения и телефона. Традиционные университеты были ориентированы на обучение молодежи, только что окончившей среднюю школу, двери нового учреждения были открыты для людей любого возраста.

Большинство ученых и преподавателей, работавших в университетах, подняли новую идею на смех. Обучение, якобы, не будет пользоваться спросом, система неработоспособна, стандарты будут заведомо низкими. Но правительство полностью выполнило намеченную программу, и сегодня Открытый университет (ОУ) является крупнейшим высшим учебным заведением Великобритании и признанным мировым лидером в сфере дистанционного образования. Десятки вдохновленных примером ОУ аналогичных учебных заведений функционируют в разных странах мира — от Китая и Индии до Африки. Занимавший в то время должность премьер-министра Гарольд Вильсон рассматривал создание ОУ как одно из своих важнейших достижений. Согласно данным проведенного в 2006 г. опроса, ОУ получил наивысшие оценки среди всех высших учебных заведений в плане удовлетворения потребностей студентов¹⁴. Деятельность вуза означала грандиозное расширение рядов учащихся за счет новых категорий студентов — взрослых лиц, избавленных от предварительного отбора, и тех, кто совмещал учебу с работой. ОУ полностью использовал потенциал все новых и новых коммуникационных технологий, от спутников связи до Интернета. Впоследствии едва ли не каждая часть рассматриваемой нами модели была воспроизведена и частным сектором.

Тридцать лет назад еще одно британское правительство предложило другую радикальную инновацию, точно так же затронувшую интересы самых разных групп.

Имеется в виду услуга по постановке диагноза заболевания по телефону и Интернету, предоставлявшаяся в любое время дня и ночи. Информационный сервис Министерства здравоохранения NHS Direct был основан на использовании нового сочетания уже существовавших элементов: телефона, медсестер и компьютеров с диагностическим программным обеспечением. В течение нескольких лет счет обращений в центр по телефону шел на многие миллионы (ежемесячное их количество достигало 2 млн вызовов). И в этом не было ничего удивительного. Согласно оценкам экспертов, диагнозы NHS Direct были не менее надежны, чем те, которые ставились при непосредственной встрече больного с врачом.

Справедливости ради заметим, что в обоих вышеописанных случаях инициативу предоставления новых услуг проявляло отнюдь не государство. Впервые идея Открытого университета была высказана в публичной речи, произнесенной Майклом Янгом в 1958 г. Вскоре она прошла проверку на практике в небольшом учебном заведении — Национальном колледже дополнительного образования. Впоследствии идея ОУ была подхвачена лейбористской партией, и в 1969 г. в Великобритании было учреждено новое государственное образовательное учреждение. История сервиса NHS Direct во многом схожа с историей ОУ. Как и в первом случае, идею выдвинул Майкл Янг, и она была опробована на телефонном сервисе «Линия здоровья», организованном в 1980-х гг. с помощью компании *British Telecom*. Впоследствии оба сервиса стали частью государственного сектора, хотя создавались как независимые структуры. Большую роль в становлении обоих сыграли удача и сильные покровители, такие как министр культуры Дженни Ли в случае с ОУ и главный санитарный инспектор Великобритании сэр Кеннет Колман в случае с NHS Direct.

В науке существуют твердо установленные каналы, посредством которых сфера фундаментальных исследований соединена со сферой разработки прототипов и создания готовых продуктов. Однако в реальной действительности эти каналы являются отнюдь не такими прямыми, как может показаться на первый взгляд. Поэтому в современных исследованиях, посвященных про-

блеме инноваций в науке, большое внимание уделяется «бегу по кругу» и отступлениям, которые приходится совершать в ходе внедрения нововведений. В то же время в государственном секторе таких каналов для продвижения инноваций просто не существует. Поэтому переход от концепций ОУ и NHS Direct к их реальному воплощению, к предоставлению услуг гражданам и в первом, и во втором случае занял более десяти лет.

Политические инноваторы

В государственном секторе все устроено таким образом, что любая новая идея в определенный момент времени должна получить одобрение двух групп «привратников», контролирующих распределение власти и денег. В первую группу входят политики. Наряду с политическими активистами, они пребывают в непрерывном поиске новых идей, которые позволили бы им заполучить пусть даже небольшое превосходство над соперниками или привести партию к власти.

Некоторые политики могут быть очень открытыми. Столкнувшись в 1930-х гг. с проблемой массовой безработицы в США Франклин Делано Рузвельт заявил, что для ее решения должны быть использованы все доступные средства: «Если что-то не получается, спокойно примите неудачу и испробуйте что-то еще. Но делайте хоть что-то»¹⁵. Некоторые политические лидеры были истинными инноваторами: выдающийся пример — Жайме Лернер, занимавший должность мэра бразильского города Куритиба в 1970-х — начале 1980-х гг. (впоследствии был избран губернатором штата Парана). Под его руководством была полностью перестроена транспортная система города (для движения общественного транспорта были отведены отдельные полосы), городские парки, библиотеки и система обучения. В Куритибе детям, убирающим мусор в районах трущоб, выдавали ваучеры на поездки в автобусах. Лернер был приверженцем так называемой городской акупунктуры — небольших символических проектов, призванных раскрепостить жителей, высвободить их созидательную энергию¹⁶.

Еще один показательный пример — деятельность мэра Боготы Антанаса Моцкуса, использовавшего для достижения желаемых результатов театрализованные представления и спектакли. Он не раз появлялся на публике в костюме Супермена. Для того чтобы установить порядок на улицах, мэр нанял свыше 400 мимов, которые должны были передразнивать плохих водителей и нарушавших правила перехода улиц пешеходов. Моцкус ввел в городе практику «женских вечеров», обратившись с просьбой к мужчинам в эти дни оставаться дома с детьми (и большинство жителей Боготы выполнили эту просьбу мэра). Более того, мэр выступил с инициативой о добровольном увеличении налоговых платежей в пользу города на 10 % (и вновь, к удивлению многих, количество добровольных налогоплательщиков составило 63 тыс. человек)¹⁷.

Небольшая канадская провинция Саскачеван пользуется славой вотчины последовательных инноваций, которую принесли ей креативные главы администрации, сменявшие друг друга в 1940–1970-х гг. Например, в 1970-е гг. администрация Аллана Блакенея осуществила серию проектов (комплексные школьные оздоровительные программы, организация правильного дородового питания и предоставление консультаций по уходу за новорожденными)¹⁸. Некоторые инновации оказались успешными, другие — потерпели неудачу. Но все они обогатили администрацию Саскачевана бесценным опытом и идеями, многие из которых впоследствии были реализованы на общенациональном уровне. В Великобритании репутацией стойкого приверженца инноваций пользуется Кен Ливингстон, по инициативе которого в 1980-х гг. были впервые опробованы на практике принципиально новые модели обеспечения равных возможностей граждан и их приобщения к социальной жизни, а также соответствующие технологии, а в 2000-х гг. — модели платы за въезд в зоны с перегруженным движением и «зеленого» городского развития.

Конечно, политические инновации могут быть самыми разными по последствиям. Например, Мао Цзэдун был выдающимся инноватором, но многие из его идей несли с собой хаос и разруху. Лишь некоторые диктаторы, прежде чем начать навязывать свою волю всем

остальным, проявляли терпение и проводили тестирование новых идей, эксперименты в ограниченных масштабах. И тем не менее политические лидеры из числа инноваторов, стремящиеся посредством экспериментов вдохнуть в государство новые жизненные силы, обогащают общество дополнительной энергией.

Чиновники-инноваторы

Еще одним каналом распространения инноваций является бюрократия: официальные лица, чиновники имеют возможность продвигать инновации, не привлекая к участию в этом процессе политиков. В некоторых случаях такие «инновации посредством ухищрений» служат едва ли не единственным способом воплощения прорывных нововведений. Один из недавних примеров — противоречивые реформы в деятельности полиции, основанные на теории «разбитых окон», реализацию которых возглавил комиссар полиции Нью-Йорка Билл Браттон¹⁹. В том же городе в 1980-х гг. департамент ювенальной юстиции под руководством Эллен Шаль постепенно превратился в застрельщика новых идей (особенно интересным представляется анализ полученного опыта самим вдохновителем преобразований)²⁰.

В Великобритании лишь несколько чиновников удостоились высоких назначений в качестве награды за достижения в области инноваций, несмотря на то, что история страны изобилует примерами инновационной деятельности должностных лиц — от Эдвина Чедвика до Джефффри Холланда, — причем некоторые из них добились немалых успехов как политические предприниматели; обычно такие люди занимали посты не на самом верху, а ближе к середине иерархии. Инициатором разработки программы Sure start был чиновник министерства финансов Норман Гласс, а программы «Час грамотности» — педагог-теоретик Майкл Барбер. В таких странах, как Сингапур, инновационная деятельность чиновников рассматривается как общепринятая практика. Например, Тан Чин Нам на протяжении нескольких десятилетий пользовался репутацией активного инноватора, добивавшегося

крупных успехов в самых разных областях — от экономического развития и образования до сферы искусства.

Рядом с этими относительно хорошо известными должностными лицами трудятся тысячи других, не попадающих в фокус внимания СМИ чиновников. Согласно данным одного из нескольких проведенных под руководством канадского ученого Сэнфорда Боринса количественных исследований, весьма обоснованным представляется предположение о том, что большинство инноваций в государственном секторе осуществляется по инициативе менеджмента среднего звена или сотрудников, непосредственно взаимодействующих с гражданами (согласно другому выводу исследователя, большинство инноваций обязаны своим появлением внутренним факторам, а не вызываются к жизни кризисными явлениями или политическим давлением)²¹. Повседневная инновационная деятельность этих чиновников скрыта от взглядов посторонних, хотя время от времени их имена звучат в списках награжденных различными премиями (во многих странах, включая США, ЮАР, Данию и Бразилию, учреждены официальные премии активным участникам инновационного процесса в государственном секторе)²².

«Периферия» государственного сектора

В некоторый момент потребность инноваций любого рода в политической или бюрократической поддержке резко обостряется. Добиться ее удается самыми различными политическими путями (см.: табл. 8.1.), пролегающими на «периферии» государственного сектора. Под последней обычно понимаются области, удаленные от формальных структур подотчетности и контроля, где легче решиться на риск и проявить воображение, где более вероятно формирование радикальных идей о будущем.

- **ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ СИСТЕМЫ** образуют один из наборов каналов — лаборатории новых идей. В Великобритании местные органы власти были инициаторами воплощения в жизнь большого количе-

ТАБЛИЦА 8.1.
Пути государственных инноваций

Где?	Кто, как и почему?	Что?
Политики	Продвигаются политиками, стремящимися привлечь избирателей, активистами, «мозговыми центрами»	Конституционная реформа, выбор в здравоохранении, отпуск по уходу за ребенком
Бюрократия	Продвигаются государственными служащими, заинтересованными в расширении своих властных полномочий или признании заслуг; используют помощь со стороны внешних заинтересованных групп	Электронное правительство, рынки торговли выбросами углекислого газа
Децентрализация	Демонстрируется местными или региональными властями, которые стремятся заслужить одобрение общественности	Взимание платы за въезд автотранспорта в зону с перегруженным движением, комплексная система ухода за престарелыми гражданами
Бизнес	Продвигаются представителями деловых кругов, заинтересованными в получении прибыли и помощи в заключении договоров поставок	Частные финансовые инициативы и государственно-частные партнерства, контактные центры
Академическая наука	Продвигаются предприимчивыми учеными, стремящимися к признанию своих научных достижений	Когнитивная поведенческая терапия, аукционы частот
Неправительственные организации (НПО)	Продвигаются посредством примеров, кампаний, мотивацией к росту или признанию	Хосписы, центры здоровой жизни, летние университеты

ства идей, которые внесли вклад в создание государства всеобщего благосостояния, равно как и более поздних инноваций в заключении государственных контрактов, договоров по выбору или предоставления комплекса услуг, ориентированных на детей. В США идея социального обеспечения была перенесена в Вашингтон из Миннесоты и Массачусетса. В Канаде центры содействия бизнесу (а также ряд инноваций, связанных с электронным правительством) появились сначала в Нью-Брансуике, а затем были воспроизведены и на федеральном уровне. Первоначально обязательное использование автомобильных ремней безопасности было введено только в штате Виктория и только потом в Австралии и по всему миру.

- **ДЕЛОВЫЕ КРУГИ** были движущей силой многих осуществленных в последнее время реформ, связанных с обслуживанием потребителей, таких как создание контактных центров и инструментов управления взаимоотношениями с потребителями. Причины активного продвижения бизнесом таких идей, как приватизация и государственно-частные партнерства, очевидны — интересы бизнеса.
- **УНИВЕРСИТЕТЫ**, в одном из которых Аарон Бек и его коллеги впервые разработали когнитивную поведенческую терапию, методы которой нашли широкое применение в местах заключения и здравоохранении. Принципы проведения аукционов частот, выручка от которых во многом улучшила финансовое положение некоторых государств, были разработаны Кеном Бинмором и другими специалистами по теории игр.
- **ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО** является еще одним общим источником, идет ли речь о строительстве социального жилья, создании хосписов или программах развития взаимной поддержки соседей, которые были столь популярны в 1980–1990-х гг., что английская полиция в конце концов ввела новую должность — полицейского, ответственного за работу с местными жителями²³. В то же время добровольные объедине-

ния граждан очень часто выказывают недовольство тем, что государства просто копируют разработанные их членами успешные инновации. Поскольку добровольные организации лишены возможности отстоять свои авторские права и не получают никакой компенсации, всегда существует риск, что они будут вытеснены из дела конкурирующими государственными ведомствами, пользующимися несравнимо лучшим финансированием. Параллельный пример из совсем другой области — программа «Чистая Индия», разработанная неправительственной организацией *Development Alternatives* в 1996 г. Цель состояла в привлечении возможно большего количества школьников к наблюдению за состоянием природной среды и проведению соответствующих измерений. Сегодня в этой программе участвует 78 городов по всей Индии, а ее руководители успешно сочетают партнерство с местными властями и разумное давление на них.

Институционализация инноваций

Правительства некоторых стран уже предприняли осторожные шаги, направленные на институционализацию инноваций и формализацию путей их продвижения²⁵. В министерстве финансов Дании создана специальная структура, ответственная за продвижение новых идей, таких как планы по созданию единого счета, с которого будут осуществляться все финансовые транзакции граждан. Министерство экономики и бизнеса провело внутренние преобразования с целью перехода от функционального к проектному принципу работы и вместе с двумя другими ведомствами учредило консультационную службу *Mindlab*, основная задача которой состоит в том, чтобы побуждать чиновников к более творческому подходу к работе²⁶. Значительное внимание инновациям в государственном секторе уделяет и основное технологическое ведомство Финляндии, инновационный фонд SITRA²⁷. В США, в штате Миннесота какое-то время функционировало подразделение, специализировавшееся

ся на продвижении инновационных разработок, а на федеральном уровне, в Государственном департаменте страны, – Центр административных инноваций (по крайней мере, до недавнего времени). В Нью-Йорке на партнерских началах между штатом и городом был создан Центр судебных инноваций, сотрудники которого участвуют в разработке, тестировании и оценке новых подходов, таких как особые суды по правонарушениям, связанным с наркотиками и домашним насилием.

Продвижению инноваций призвана способствовать сингапурская программа *Enterprise Challenge*, ответственность за управление которой возложено на секретариат премьер-министра. В рамках этой программы было осуществлено финансирование более 68 проектов, таких как «виртуальный полицейский центр», обрабатывающий обращения, не требующие срочного вмешательства органов по охране общественного порядка, и обеспечивающий проведение телеконференций с участием заключенных и их родственников. Согласно имеющимся данным, достигнутая экономия более чем в 10 раз превысила затраты центра²⁸.

В Великобритании никогда не было столь же ревностных сторонников инноваций в государственном секторе²⁹. И тем не менее правительство находилось в непрерывном поиске путей преобразования бюрократии в сторону большей открытости. В частности, проводились эксперименты по раскрепощению местных чиновников и предоставлению им права обходить общенациональные правила, включая создание так и не прижившихся зон образования и здоровья и укоренившихся зон занятости. Программа «Инвестировать, чтобы сэкономить бюджет» позволила сформировать крупный денежный фонд под управлением министерства финансов, основное назначение которого состояло в поддержке перспективных инноваций, внедрение которых требовало межведомственного сотрудничества³⁰. В министерстве образования было создано инновационное подразделение, поддерживавшее творческие сообщества практиков, а в министерстве здравоохранения – Институт инноваций и усовершенствований. Наряду с небольшими инвестиционными

фондами, некоторые государственные ведомства предоставляют менеджерам по работе с гражданами возможность опробовать в деле те или иные новые идеи.

В свете множества приведенных примеров активного принятия рисков, кому-то может показаться, что государственный сектор не испытывает недостатка в инновациях, а любые возникающие барьеры могут быть легко преодолены. К сожалению, во всех вышеописанных примерах речь шла об относительно мелкомасштабных и институционально недолговечных проектах. Созданные в Великобритании зоны здоровья и образования были закрыты при первой же возможности, поскольку никогда не пользовались поддержкой высших должностных лиц. Инновационные разделы государственных бюджетов весьма скромны, особенно в сравнении с общим объемом расходов или со средствами, выделяемыми на технологические НИОКР. Подавляющее большинство правительств стран — членов ОЭСР пока лишь раздумывают над основным аргументом в пользу инноваций, не говоря о полном его принятии. Отчасти причина проявляемой ими нерешительности состоит в отсутствии сколько-нибудь ответственного анализа тех ситуаций, когда инновации жизненно необходимы, и тех, в которых государству стоит с ними повременить.

Веские причины избегать плохих инноваций

Есть несколько существенных доводов в пользу необходимости ограничивать инновационную деятельность со стороны государственного сектора. Очевидно, что число сторонников государства, активно экспериментирующего со службой «скорой помощи» или соглашениями в области ядерной безопасности, будет не слишком велико. Люди склонны к проявлению едва ли не нулевой толерантности в вопросах, связанных с угрозой человеческой жизни, тогда как роль государственного сектора в оказании важнейших услуг значительно больше той, что играют в жизни общества частные организации. Неудивительно, что общество стремится к предельно строгому

ограничению сферы ведения органов государственной власти. Мир, в котором все начальные школы и почтовые отделения подвергались бы ежегодной реструктуризации и ребрендингу, превратился бы в ночной кошмар.

В самих ведомствах, предоставляющих государственные услуги, часто можно услышать еще два довода *против* ответственного подхода к инновациям, в каждом из которых содержится некое зерно истины. Один из них — это традиционный консервативный аргумент, согласно которому все давно существующие, не раз использовавшиеся и проверенные методы и институты являются более предпочтительными, чем новые. В своем чистом виде этот аргумент не выдерживает критики, поскольку многие методы, от полицейского патрулирования до трех «г» (reading, riting (writing), rithmetic (arithmetic) — чтение, письмо, арифметика) в образовании, равно как многие давно существующие институты, от центральных банков до систем государственного здравоохранения, когда-то воспринимались как радикальные новации. С другой стороны, если непредвзято отнестись к этому аргументу, то нельзя не признать, что даже лучшие идеи только выигрывают от объективной проверки и адаптации к реальному миру.

Второй, связанный с предыдущим довод состоит в том, что государственный сектор призван играть роль своего рода амортизатора, смягчающего воздействия слишком большого количества изменений. Амбициозные политики и преследующие собственные интересы предприниматели так и сыплют разнообразными предложениями. Но чиновники обязаны действовать осмотрительно, не торопясь, ориентироваться на долгосрочные последствия, видеть перспективу. Разумность этого аргумента очевидна. В некоторых странах значительная часть инноваций в государственном секторе и реформ осуществляется слишком быстро. Вместо того чтобы, как это принято в медицине или в технической сфере, проверить новые идеи в ограниченных масштабах, эксперимент осуществляется над народом, над всеми гражданами сразу. Неудивительно, что такого рода опыты сопряжены со множеством неожиданных и не самых приятных последствий и с высокими издержками. Но что еще хуже, после всех

этих неудач инновации начинают ассоциироваться у менеджеров и низового персонала с плохо продуманными, навязываемыми сверху реформами, а не с идущей снизу, направленной на повышение качества государственных услуг креативностью.

Неубедительные причины избегать хороших инноваций

Нередко все вышеперечисленные убедительные аргументы против плохих инноваций приводятся вместе с гораздо более слабыми доводами, подкрепляемыми указанием на структурные особенности государственного сектора. В результате путь от первоначального замысла до его реализации проходит слишком мало действительно хороших, полезных идей.

- **НИКОМУ НЕТ ДЕЛА.** В большинстве стран лишь в некоторых министерствах учреждены должности чиновников высшего звена, ответственных за осуществление инноваций. Обширные бюрократические структуры заняты преимущественно управлением производительностью, инспекциями и проверками (сегодня в Великобритании ежегодные затраты местных органов власти на осуществление регулятивных функций превышают 600 млн ф. ст.)³¹. Государственные нововведения, в отличие от инноваций в бизнесе, не получают ни должного внимания со стороны руководства и сотрудников, ни должных бюджетных ассигнований.
- **УХОД ОТ РИСКА.** Среда, в которой действует правительство, в гораздо большей степени препятствует рискованному поведению, нежели поощряет его. СМИ склонны представлять самые мелкие промахи государства как грандиозные провалы, а рядовые сбои — в качестве стратегических неудач. Аналогичного подхода придерживаются и парламентские комиссии, ведущие собственные расследования и осуществляющие аудит деятельности государственных ведомств.

- **СЛИШКОМ МНОГО ПРАВИЛ.** Современные бюрократические машины конструировались так, чтобы своевременно пресекать спонтанные и непредсказуемые действия. Эта задача реализуется путем систематизации, формализации, регламентации и унификации. Неудивительно, что инновациям здесь не остается места. Неудивительно и то, что привлекаемые на работу в крупные структуры (не имеет значения, корпоративные или государственные) люди не склонны к творческим проявлениям и риску.
- **НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ РЕЗУЛЬТАТОВ.** Дилемма, с которой сталкиваются государственные ведомства, была прекрасно сформулирована Клейтоном Кристенсенем в его весьма влиятельной книге, посвященной тому, как успешные фирмы или организации, выпускающие товары или оказывающие услуги, пытаются упрочить или улучшить занимаемые позиции, придавая новые свойства и непрерывно повышая полезность своих продуктов³². Параллельно появляются новые технологии, которые обладают большим потенциалом эффективности. Первоначально они могут выглядеть не столь полезными, как уже имеющиеся зрелые технологии (задумайтесь, к примеру, о том, насколько менее удобными представлялись в 1880-х гг. первые автомобили в сравнении с лошадьми). Таким образом, организации сталкиваются с двойным вызовом: как, с одной стороны, организовать процесс разработки и совершенствования новых технологий, хотя с точки зрения показателей эффективности они еще очень далеки от современных требований, а с другой — как лучше всего продвигать нечто новое, что будет конкурировать с тем, что уже производится и продается. С этими проблемами сталкивается каждая частная инновационная компания. Однако в государственном секторе они проявляются еще более наглядно в силу большей его открытости и подотчетности.
- **ВЫСОКИЕ СТЕНЫ.** С организационной точки зрения государственный сектор стремится к созданию своеобразных автономных башен, высокие стены

которых отделяют департаменты, агентства, области профессиональной компетенции или связанные с ними услуги друг от друга, подобно тому разделению, что существует между первичным медицинским обслуживанием и экстренной помощью или средним и высшим образованием. Препятствия, стоящие на пути распространения подразумеваемых знаний являются существенно более сложной проблемой, чем те барьеры, что блокируют передачу формальных знаний. Существенной доле потенциальных инноваций в государственном секторе, таким как принцип «одного окна» или новые способы организации данных, удалось прорваться через организационные или профессиональные границы. Но так как власть и деньги сосредоточены в башнях, вероятность получения поддержки такого рода инноваций чрезвычайно низка.

- **НЕПОДХОДЯЩИЕ СТРУКТУРЫ.** В монополизированных секторах инновационный процесс резко замедляется по той простой причине, что у монополиста практически отсутствуют стимулы к инвестированию прибыли в разработку новых товаров и услуг. На высококонкурентных рынках с большим количеством игроков имеет место тенденция к множеству последовательных относительно мелких инноваций, в то время как количество радикальных или системных нововведений невелико. Более радикальные инновации внедряются в отраслях-олигополиях, в которых доминирует небольшое число крупных компаний, в тени которых жестко конкурируют между собой меньшие по размерам фирмы, время от времени предлагающие принципиально новые решения. Некоторыми из таких характеристик в самых разных формах обладают компьютерная отрасль, розничная торговля, производство программного обеспечения, СМИ и авиакосмическая промышленность (хотя барьеры входа в последнюю отрасль значительно превышают препятствия на пути производства прикладных программ). Высокая интенсивность конкуренции — один из самых сильных стимулов к ин-

новациям. Однако осуществить масштабную реорганизацию бизнеса или производства способны только крупнейшие игроки, обладающие необходимыми ресурсами и мощностями, такие, например, как *Wal-Mart* или *Tesco*. Более того, перспектива приобретения идей крупными игроками отрасли стимулирует венчурных капиталистов к инвестициям в небольшие фирмы, так же как едва ли не каждая новая интернет-компания сегодня мечтает о том, чтобы со временем быть купленной *Google*. Но структура государственного сектора является едва ли не полной противоположностью олигополистической структуре: в большинстве областей присутствует монополист-надсмотрщик в форме общенационального министерства или регионального департамента, а также множество гораздо меньших по размерам структурных единиц, таких как школы или врачи общей практики. Ни одна из этих единиц не располагает необходимыми для разработки и внедрения радикальных инноваций капиталом или способностями.

Шесть элементов инновационного государственного сектора

Итак, время от времени инновации рождаются — происходит это как случайно, так и преднамеренно, а примеры внедрения инноваций в государственном секторе носят исключительный характер. Нет ни одной страны, в которой государство уделяло бы инновациям в госсекторе такое же внимание, которое отдается решению других задач (повышению налогов или борьбе с преступностью). В результате многие из первоочередных проблем, с которыми сталкивается современное государство, либо находятся на периферии внимания правительства, либо все еще дожидаются решения: регулирование системы здравоохранения или жилищного строительства в ответ на старение населения, оказание помощи безработным в возвращении к труду или отвечающая потребностям времени перестройка школьного образования. Государство продолжает контролировать исполнение устаревших

и неэффективных программ, в то время как инициаторы новых проектов вынуждены сражаться за выделение даже незначительных денежных сумм. Многообещающие новые идеи прозябают в неизвестности. Никто даже не догадывается, во что обходится государственному сектору этот инновационный разрыв, но специалисты инновационного фонда Финляндии SITRA рассматривают его как ключевой фактор снижения результатов деятельности и продуктивности государственного сектора³³.

Как изменить сложившееся положение? Простой формулы, используя которую мы могли бы превратить правительство страны в креативную или инновационную систему, не существует. Мы видели, что в области НИОКР разные страны продвигаются вперед принципиально различными путями — опыт Тайваня, Израиля и Ирландии значительно отличается от опыта США или Японии, Финляндии или Франции. Точно так же обстоит дело и в области инноваций в государственном секторе. Впрочем, можно выделить несколько общих для всех элементов.

Лидерство и культура

Человеческим существам свойственна рациональность. Без санкции сверху лишь немногие сотрудники иерархически выстроенных организаций решатся пойти на риск. Поэтому только политическое и бюрократическое руководство способно предпринять шаги, направленные на формирование культуры, в которой инновации воспринимались бы как нечто естественное. В некоторых случаях руководителям удастся хотя бы на время привить организационной культуре инновационные черты. В правительствах скандинавских стран, например, в течение нескольких десятилетий работало немало истинных инноваторов. Согласно данным одного из американских исследований, в трех наиболее передовых в инновационном отношении штатах на момент проведения изысканий (Калифорния, Миннесота и Огайо) процесс внедрения нововведений еще более интенсифицировался, в то время как в наиболее отстающих регионах он лишь сильнее замедлился. В этой связи исследователи

высказали предположение, что инновационные культуры могут обладать таким свойством, как самоусиление³⁴.

Некоторым крупным городам удастся сохранять инновационную культуру в течение длительного времени. В 1990-х гг. репутацией наиболее приверженных культуре нововведений пользовались Барселона, Хельсинки, Амстердам и Финикс³⁵, в которых особенно велико количество ранних приверженцев новых идей³⁶. К тому же эти города и сами постоянно выдвигают собственные весьма интересные инновационные решения.

С точки зрения вознаграждения важнейшую роль в инновациях играют стандарты и формы поведения. Но не менее значимыми являются символы. Блестящий пример — проект создания в Сеуле рекреационной зоны Чхонгечхон, инициированный и реализованный мэром города Ли Мен Баком в середине 2000-х гг. Когда-то это был участок, на котором протекала заключенная в трубы река, несшая с собой преимущественно отходы производства и канализационные стоки. Впоследствии над участком была построена двухъярусная автомагистраль. И вот, после интенсивного процесса планирования и консультаций, здесь построили место для отдыха жителей Сеула и туристов. В 2005 г. создатели зоны Чхонгечхон получили приз за архитектурное решение на Венецианской биеналле. «Выпущенная на волю» река прекрасно вписалась в общий облик города, известного своими достижениями в области популярной культуры, разработок программного обеспечения, создания игр, выпуске электроники и автомобилей. Ничто не могло служить лучшим символом города, жители которого готовы идти на риск и решать самые сложные проблемы.

Тяни-толкай

В то время как лидеры создают условия, отдельные инновации начинаются с первоначальных импульсов или толчков. Импульсы могут исходить от политического руководства, испытывающего потребность в новых идеях, или возникать под влиянием кризиса; каждый год двух мировых войн стоил, вероятно, десятилетия после-

дующей административной креативности. Толчок также может быть вызван финансовой необходимостью. Например, первые модели частных финансовых инициатив (PFI) были предложены в период хронических чрезмерных расходов в государственном секторе Великобритании, а программы «квартирных медсестер» (уход на дому за престарелыми) стали альтернативой институциональным решениям, связанным с гораздо более высокими расходами³⁷.

В некоторых случаях стимул исходит от технологий. Согласно общепринятой точке зрения, инновационный процесс в бизнесе понимается как своего рода трубопровод, между лабораториями и магазинами, по которому новые технологии поступают благодарной публике. Бывает, что технологический толчок распространяется и на государственный сектор. В 1980–1990-х гг. многие государства изучали возможность применения (без особых успехов) такой технологии, как использование смарт-карт. Аналогично, карта мира усеяна монорельсовыми дорогами, полезность которых вызывает обоснованные сомнения. Относительно успешной побудительной моделью является американская программа инновационных исследований в малом бизнесе (SBIR), предусматривающая выделение государственными ведомствами 2–2,5% бюджета НИОКР на финансирование разработок и создание прототипов новых товаров и услуг по заявкам предпринимателей. Предполагается, что они будут предлагать больше хороших, равно как и бесперспективных идей, чем крупные бюрократические структуры.

Впрочем, не менее важной движущей силой инновационного процесса является «притягивание» нововведений. Имеются в виду услуги со стороны государства, спрос на которые существует, но не удовлетворяется должным образом (уход за больными или престарелыми людьми, потребность в работе или жилье). Существуют и другие, менее явные общественные потребности (в защите от жестокого обращения или от дискриминации). Их источники могут быть многочисленными и различными по характеру. В некоторых случаях они набирают силу благодаря деятельности участников общественных движений.

В других — инициативу в удовлетворении собственных потребностей берет на себя само гражданское общество, учреждая хосписы для неизлечимо больных, предлагая местные услуги по переработке вторсырья в надежде на будущую поддержку со стороны государства³⁸. Так или иначе, лучшим инноваторам из числа представителей государственного сектора присуща как эмпатия, так и умение слушать людей, понимать их реальные желания или потребности (многие свои идеи Майкл Янг почерпнул в разговорах с людьми на оживленных перекрестках, во время поездок в автобусе и даже на кладбищах).

Получатели государственных услуг никогда не обладали сколько-нибудь существенной властью. Но в последние годы они стали гораздо более организованными. Родители создают группы по уходу за детьми, группы взаимной поддержки (британский интернет-ресурс *Netmums*³⁹ («Сетемамы»)) и даже учреждают новые школы. Все чаще возникают группы людей, страдающих от одной болезни (диабет, сердечные заболевания или рассеянный склероз). Посредством таких проектов, как «Программа пациентов-экспертов»⁴⁰ или «Под контролем»⁴¹, общество получает власть, открывающую возможность инициировать инновации. Общество уже не ограничивается услугами, в которых оно якобы, с точки зрения профессионалов, нуждается, а предлагает услуги, в наибольшей степени соответствующие его реальным потребностям. В долгосрочной перспективе активные, требовательные и обладающие властью потребители в содружестве с радикальными профессионалами будут еще больше критиковать предоставляемые государством услуги, способствуя повышению степени их гибкости и более творческому характеру их предоставления.

Еще одним важнейшим источником «притягивания» инноваций являются государственные закупки. В течение последних 30 лет основной задачей государственных учреждений и организаций в данной сфере считалось повышение эффективности посредством, например, агрегирования закупок и достижения экономии от масштаба. Но если каждый поставщик товаров и услуг государству сам закупает уже проверенные модели, процесс иннова-

ций, скорее всего, замедлится. Поэтому в 2000-х гг. правительства некоторых стран начали поощрять своих поставщиков к осознанной поддержке инноваций.

Креативность и рекомбинирование

Если побуждение и притягивание создает инновационное давление, то креативность расширяет спектр возможных вариантов выбора. В соответствии с предположением Михая Чиксентмихайя в отношении сферы искусств, источником креативности может быть сопряжение творческих людей, дисциплины, области критики и хорошо осведомленных потребителей⁴³. Бюрократии, тяготеющие к нестандартному мышлению и поиску новых моделей, могут опереться на формальные креативные методы, предлагаемые Эдвардом де Боно и консультантами британской инновационной компании *What If?*⁴⁴. Доказательства того, что следующая этим рецептам государственная организация действительно способна добиться повышения творческого потенциала, мягко говоря, неубедительны. Однако формальные креативные приемы делают организационную культуру, по крайней мере, более открытой⁴⁵.

Одно из возможных решений — выработка нового взгляда на вещи. Например, посредством обучения у наиболее компетентных людей. Предположим, что некто находится в поиске новых методов ухода за людьми, страдающими хроническими заболеваниями, или свежих подходов к решению проблемы отчуждения среди подростков. Для того чтобы найти правильный ответ, ему необходимо, прежде всего, иметь представление о том, как люди самостоятельно решают собственные проблемы, исходя из допущения об их компетентности в интерпретации своих жизней⁴⁶.

Другой, во многом связанный с предыдущим, подход предполагает изучение действий людей, решающих свои проблемы вопреки неблагоприятным обстоятельствам; бывших заключенных, сумевших удержаться от возвращения на преступный путь; 18-летних молодых людей, не имеющих квалификации, но тем не менее нашедших

работу. Некоторые методы основываются на смешении практик, используемых в принципиально разных областях деятельности: проектировании аэропортов и управлении больницами, банковской деятельности в Интернете и помощи жертвам преступлений. И наконец, по-прежнему практикуется побуждение разработчиков и дизайнеров к установлению взаимоотношений с самыми требовательными, радикально настроенными потребителями или с теми, кто столкнулся с наиболее трудными проблемами. Предполагается, что поиск выхода из самых сложных ситуаций способен подтолкнуть заинтересованных лиц к действительно неординарным решениям.

Каждая зрелая технология представляет собой перспективную область с точки зрения реализации в ней государственных инноваций. Массовое распространение телевидения в 1950-х гг. открыло новые возможности для образовательной деятельности, так же как массовое проникновение мобильных телефонов в 2000-х гг. — новые возможности для служащих низового звена. Искусственный интеллект во всех его формах сегодня уже пригоден для глубокого анализа данных в государственных учреждениях (заметные успехи в его применении в сфере семейного законодательства достигнуты в Австралии).

Но самой плодородной почвой для возникновения идей новых государственных услуг является Интернет. Создаются и функционируют передовые системы поддержания обратной связи с пациентами и учащимися. Жители городов получили ранее не существовавшие средства информирования властей о проблемах городской инфраструктуры, которые тотчас отображаются на онлайн-вых картах. Банки времени (сети «фрагментированного времени») позволяют людям, получающим социальные пособия, информировать потенциальных работодателей о своей квалификации и времени, которое они могли бы уделять работе. Существуют сети, созданные детьми, родители которых нуждаются в уходе, и сети, в которых сопоставляются данные о выбросах углекислого газа.

Каждая государственная услуга — поле для множества инноваций, объект приложения умственных усилий полицейских и медсестер, рассерженных горожан и об-

щественных движений. Однако большинство потенциальных инноваторов не заходят дальше разговоров за чашкой чая на волнующую их тему. Некоторые из них быстро находят влиятельных покровителей, но либо падают перед непреодолимыми препятствиями, либо сама идея оказывается не столь хороша, слишком дорога или замкнута на нескольких людях. Поэтому один из ключей к успеху — наличие возможно более широкого диапазона выбора направлений для инноваций. Как заметил Лайнус Полинг: «Лучший способ найти хорошие идеи — просто собрать их все и отбросить лишние»⁴⁷.

Прототипы и пилотные проекты

Инновации зависят от творческих способностей, наличие которых является необходимым, но не достаточным условием. Переход к следующим стадиям инновационного процесса предполагает наличие различных структур и образов мышления, поскольку лишь немногие идеи появляются на свет полностью оформленными. Большинство из них нуждается в опробовании, тестировании и внесении корректив, исходя из данных, полученных при соприкосновении идеального с материальным. Пробы, ошибки и исправление выявленных неточностей — неперенный атрибут любых нововведений. В общественном секторе (а также в некоторых областях промышленного проектирования и при разработке программного обеспечения) принято обкатывать новые идеи, проверяя их работоспособность на очень малых масштабах.

Государственный сектор требует гораздо большей формализации и организации, поэтому на рассматриваемой нами стадии необходимо четко определить, в чем собственно заключается идея, преобразовать ее в работоспособный прототип, который подвергнется испытаниям либо в контролируемой внешней среде, либо в реальном мире. Один из способов реализации этой схемы — пилотные проекты. После детальной проработки новой модели она испытывается на практике, что предполагает точные замеры исходного уровня и достигнутых результатов, а также формирование контрольных групп для разного

рода сопоставлений и применения различных методов оценки. Пилотные проекты являются мейнстримом в медицине и все чаще используются в социальной сфере, охране общественного порядка и образовании. Однако «пилоты» отнюдь не всегда являются наилучшим способом организации инноваций: работа над развитием модели может быть завершена слишком рано, в то время как необходимость дальнейшего ее совершенствования сохраняется. Кроме того обычно этот процесс растянут во времени, существенно отставая от смены политических циклов.

Неудивительно, что правительства отдают предпочтение альтернативным решениям, таким как зондирование и испытания, позволяющим обучаться в процессе деятельности и допускающим итерации в противоположность научно-экспериментальному подходу в отношении инноваций. Например, высадка человека на Луну была осуществлена посредством тщательной спланированной последовательности стадий, приведших к созданию «Аполлона-11», каждая из которых учитывала опыт предыдущих. Аналогичную пошаговую проверку проходят и новые модели, которые предполагается использовать в различных политических областях. Например, первоначально они могут быть распространены на 5–10% общей территории страны. Взять хотя бы такие британские программы, как *New Deal* для безработных и *Sure Start* для детей старше 5 лет. В обоих случаях было организовано тщательное наблюдение за первыми участниками этих программ и созданы условия обмена опытом между ними. В ряду других недавних примеров можно назвать торговлю квотами на выброс углекислого газа в ЕС (отличительная черта этого эксперимента — необычайно крупные масштабы) и предоставление гражданам права выбора лечебных учреждений.

В сущности, некоторые прототипы представляют собой адаптацию моделей, доказавших свою эффективность в других странах мира. Число уникальных задач, которые решает государственный сектор того или иного государства, не слишком велико. Поэтому обращение к опыту других, успешных в определенных направлени-

ях стран позволяет правительству сберечь силы и время. Разработанные в скандинавских странах модели «От социального обеспечения к труду» были успешно внедрены сначала в Великобритании и Австралии, а затем и в странах континентальной Европы. Пример из совсем другой области — общественная программа, направленная на сокращение количества сердечных заболеваний. Впервые реализованная в Финляндии и в северной Карелии в начале 1970-х гг. с помощью Всемирной организации здравоохранения она была постепенно воспринята всем миром, от Китая до США. Случаи буквального воспроизведения новых моделей крайне редки, чаще всего чужой опыт учитывается при создании новых прототипов с поправкой на местные культурные или политические условия.

С точки зрения менеджмента фаза создания прототипов и осуществления пилотных проектов является одной из самых трудных. Как и в случае с технологическими инновациями, у участников программы нередко формируются завышенные ожидания, которые мгновенно сменяются разочарованием в случае, если дела идут не так как планировалось или проект на некоторое время откладывается. Но ведь когда мы беремся за нечто действительно новое, обязательно возникают те или иные непредвиденные трудности. Жизненно важно заранее определить критерии успеха, и мнения и опыт могут иметь не меньшее значение, чем количественные показатели: те кто уже приобрел опыт проведения испытаний и преодоления трудностей, внедряя инновационные решения, выносят гораздо более трезвые суждения, чем высокие руководители или министры, знакомые с планами лишь в общих чертах. В конце концов, по словам Розабет Мосс Кантер, когда мы находимся в середине пути, каждый успех принимает вид неудачи⁴⁸.

И снова в целом верная мантра по поводу «государственного управления, основанного на фактах» может ввести в заблуждение. Данные, которые мы получаем в процессе реализации пилотных проектов и апробации прототипов, лишь в исключительных случаях поддаются однозначному истолкованию. Не следует забывать и о возможности возникновения «хоторнского эффек-

та» — ярлыке, присваиваемом тем изменениям в организационном поведении, источником которых является не инновация или пилотный проект сами по себе, а то обстоятельство, что участвующая в данном процессе или проекте организация (или релевантная ее часть) оказывается в фокусе общего внимания⁴⁹. Весьма вероятно и воздействие «спадов Ашенфельтера» (Ashenfelter dips) — эффекта, получившего название в честь открывшего его ученого, доказавшего, что многие слушатели курсов повышения квалификации из числа рабочих незадолго до поступления сталкиваются со снижением уровня доходов⁵⁰. После обучения доходы слушателей увеличиваются, но, скорее всего, они возросли бы в любом случае (аналогично тому, как в XIX в. пиявки назначались уже выздоравливающим больным). И наконец, эффекты, связанные с «кривой обучения», обуславливают недооценку будущей продуктивности рассматриваемой модели.

Классический пример ловушек, которые поджидают нас в процессе оценки моделей, — опыт программы дошкольного обучения *High/Scope* на базе Школы Перри в штате Мичиган и других подобных проектов, осуществлявшихся в США в 1960-х гг. В течение десяти лет их результаты оценивались преимущественно отрицательно. Лишь впоследствии стало очевидно, что программы для дошкольников принесли очень высокую отдачу с точки зрения более высокого качества образования и снижения количества нарушений закона⁵¹. Вероятно, точно так же изменится и отношение к британской программе *Sure Start*, первые оценки которой были неоднозначными⁵². Еще более показательный пример — побуждение получателей социальных пособий к труду. Сопоставление различных стратегий производилась на основе изучения результатов программы GAIN (Калифорния). Исследователи случайным образом выбирали получателей тех или иных благ в рамках реализации различных политик и сравнивали их с данными контрольной группы. Оказалось, что учреждения, которые направляли получателей пособий на работу, продемонстрировали более высокие результаты, чем организации, направлявшие граждан на обучение⁵³. Выводы о том, что «работа прежде всего»,

оказал огромное влияние на политику борьбы с безработицей в США и Великобритании. Однако через девять лет было проведено повторное исследование. Несмотря на то что группа, приоритетом которой являлась работа, действительно первоначально продемонстрировала более высокие результаты, в долгосрочном плане более высокие денежные доходы получали те, кто направлялся на обучение. Никогда не стоит спешить с выводами. Различными должны быть и подходы к оценке новых и зрелых программ. Частные неудачи не должны рассматриваться как катастрофа. В некоторых случаях локальные неудачи могут быть весьма поучительными, а усвоение полученных уроков лишь приближает будущие успехи.

Изменение масштаба и распространение

Если пилотный проект или прототип подтвердили работоспособность инновации, осуществляется переход к следующей стадии процесса — запуску нововведения в более крупных масштабах. Лишь небольшая часть идей и «пилотов» заслуживают тиражирования. Но принимая решение о том, что нечто достойно широкого распространения, правительства имеют возможности увеличить масштаб инноваций. Обладание властью и деньгами позволяет повсеместно распространять как хорошие, так и плохие идеи. В конце концов, государство имеет возможность просто отдать команду делать то или это (например, выпустить циркуляр об обязательном переходе всех школ на новый общенациональный учебный план). Государство вправе предложить привлекательное вознаграждение или использовать кнут штрафных санкций.

Однако в отношении многих государственных инноваций все перечисленные выше инструменты оказываются бесполезными. Распространению многих новых идей препятствует недостаток политического капитала и денег, которые позволили бы простимулировать граждан к их принятию. Но большая часть инноваций в государственном секторе зависит от того, сумеют ли инициаторы перемен привлечь на свою сторону достаточное количество приверженцев — людей, убежденных в том, что

изменение привычного способа ведения дел будет означать улучшение условий их жизни и труда.

Здесь чаще всего общественный сектор и спотыкается. Если кому-то удалось создать лучшую в мире мышеловку, это не означает, что она автоматически окажется в каждом доме. В действительности инновации распространяются относительно медленно, хотя бы в силу слабости стимулов к их принятию. К тому же очень немногие менеджеры получают взыскания за то, что им не удалось добиться результатов, соответствующих образцовым практикам в своих сферах деятельности. Нередко местные власти, больницы, полиция и службы социального обеспечения демонстрируют удивительную неосведомленность о методах достижения высоких результатов, даже если это происходит в соседних районах или областях. В большинстве государственных служб отсутствует какая-либо культура обучения и перенятия опыта. И в этом нет ничего удивительного. Ведь мы уже упоминали о том, что во многих государственных учреждениях отсутствует понимание того, кто именно из руководства должен отвечать за выявление наиболее эффективных методов оказания услуг и их продвижение.

На пути распространения инноваций часто встают культурные и когнитивные барьеры. Разочаровывающие результаты были получены даже там, где продвижение инноваций поддерживалось сильными сетевыми структурами. К тому же представители различных профессий могут просто иметь различные точки зрения по вопросу о том, что следует считать успехом. Нововведения могут угрожать сложившимся структурам власти и демаркационным линиям между ними, особенно в тех случаях, когда инновации выходят за ведомственные границы. Факторами успешного распространения инноваций являются эффективные сторонники из числа высшего руководства, сильные сети (включая профессиональные сообщества), множество «рук помощи» (справочные системы, помогающие осваивать инновации) и, последнее по счету, но не по значению, — определенные финансовые стимулы⁵⁵.

Сложное управление рисками

И последний элемент любой инновационной системы — ее соответствие рискам. Любимый довод противников инноваций состоит в том, что они влекут за собой слишком высокие риски, а также политическое давление или чрезмерное внимание СМИ (как известно, во всех неудачах всегда виноваты журналисты). Само начало проекта, даже самый ограниченный эксперимент, позволяет заинтересованным группам определить возможное изменение государственной политики. В случае неудачи министры обязаны будут ответить за напрасную трату средств. Когда под угрозой оказываются человеческие жизни, стоит ли удивляться негодованию избирателей?

Поэтому в любой инновационной программе должны быть учтены сопутствующие риски и предусмотрены методы управления ими. Как правило, примириться с риском гораздо легче в ситуации существующего консенсуса о том, что то или иное решение оказалось нероботоспособным (для тех, кто оказался на «тонущем корабле» сохранение статус-кво может оказаться гораздо более рискованным, чем попытка изменить ситуацию). Принять необходимость пойти на риск легче, если правительство откровенно сообщает, что предметом экспериментов является набор вариантов и далеко не все из них увенчаются успехом. Признать риск гораздо легче, если пользователям предоставляется возможность выбора (например, добровольный, а не обязательный переход к принципиально новой модели школьного образования или медицинского обслуживания). Наконец, принять риск нововведений легче и проще, если инновационным процессом управляет не государственная, а коммерческая или неправительственная организация. Если что-то пойдет не так, на эти организации ляжет основная тяжесть обвинений. Основное требование к государству состоит в том, что оно должно проявить максимально возможную открытость в вопросе о рисках той или иной программы нововведений и о том, как именно будет осуществляться управление ими.

**Организация инновационной деятельности:
наращивая инновационный потенциал
и развивая периферию**

Если все рассматривавшиеся нами элементы действительно являются составными частями инновационной системы, возможно ли свести их воедино и обеспечить их взаимодействие? По мнению Джона Као, важнейшей характеристикой инновационной фирмы является прозрачная инновационная система, охватывающая всю организацию в целом. Имеется в виду наглядная, понятная всем система, рождающая поток новых идей и рассматриваемая как жизненно важная с точки зрения создания стоимости⁵⁶. Очевидно, что ни в одном государственном ведомстве сколько-нибудь сравнимой системы не существует. В то же время правительства многих стран испытывают потребность в ее появлении, поскольку тесно взаимодействуют с другими организациями (университетами, коммерческими и неправительственными организациями), деятельность которых непосредственно направлена на развитие коллективного разума. Следовательно, им необходимо поддерживать баланс между дружественно настроенными к инновациям внутренними структурами, процессами и культурами, отличающимися пористостью и проницаемостью, а значит, пропускающими через внешние границы приходящие извне нововведения. Другими словами, государственный сектор должен наращивать свою «инновационную мускулатуру» и развивать периферию.

Одно из условий выполнения этого требования состоит в том, что внутренние институты государственного управления должны регулярно проверять, не иссяк ли поток потенциальных новых идей, объединяющий в себе и проекты, ассоциирующиеся с высоким риском и высокой отдачей, и практически безвредные (с точки зрения риска) инициативы, эффект которых будет не слишком заметен. Следовательно, в государственных ведомствах должны быть и команды, и сети, специализирующиеся на организации инноваций. Необходимо, чтобы в эти структуры вошли люди, тщательно высматривающие перспективные идеи в окружающем мире

и других секторах (известны примеры государств, которые разумно отдают приоритет не оригинальным инновациям, а нововведениям, подтвердившим свою эффективность в других странах; образ действий, который Пол Героски и Константинос Маркидес назвали стратегией «быстрого второго»)⁵⁷. Инновационным структурам потребуются люди, которые будут отслеживать и картографировать пилотные проекты и экспериментальные программы и оценивать их с точки зрения дальнейших перспектив. Никак не обойтись и без тех, кто будет конструировать инновации, выращивать, а затем запускать их. Анализ имеющегося опыта позволяет предположить, что наиболее эффективными являются команды, участники которых обладают различными навыками, опытом и контактами. Команды, в которых объединены государственные служащие и социальные предприниматели, конструкторы и практики. Возможно, наиболее простое решение состоит в организации структур, объединяющих «внешних» и «внутренних» участников, или «опытных мастерских»⁵⁸ непосредственно в ведомствах, на расстоянии вытянутой руки руководства. Необходимо определить людей, выполняющих функции брокеров и посредников — устанавливающих связи между идеями, находящимися в процессе разработки, и изменяющимися потребностями. Впоследствии значительную часть рассмотренных нами выше команд и сетевых структур необходимо будет организовать так, чтобы они не зависели от организационных границ. Для этого необходимо подчинить их непосредственно центральным структурам, таким как секретариат кабинета министров или министерство финансов (в Великобритании), или аналогичным департаментам в органах местной власти. Тем самым ответственные за инновации структуры получают возможность сосредоточить внимание на проблемах (например, на росте показателей заболеваемости болезнью Альцгеймера или количества преступлений с использованием огнестрельного оружия), на группах (таких как мигранты, плохо владеющие английским языком) или местностях (таких как депрессивные города на морском побережье). Эти брокеры (посредники) могут сыграть ключевую роль

в судьбе инновационных структур, защищая их от внешних (по отношению к государственному сектору) воздействий со стороны групп, интересы которых могут быть ущемлены в период внедрения нововведений.

Существенно важно, чтобы основные процессы (включая аудит и инспектирование) поощряли и вознаграждали эффективные инновации. Каждая стандартная стратегия или критический анализ расходов должны предусматривать исследование работоспособности политики, выявление новых приоритетов и определение наиболее перспективных инноваций, которые следует внедрять или адаптировать. И, конечно же, необходимо будет убедиться в том, что инновационная программа должным образом подкреплена финансовыми ресурсами. Наука не способна подсказать нам, какие именно бюджетные ассигнования являются наиболее разумными. Но в большинстве случаев расходы на инновации не должны превышать 1–2% оборота (превышение допустимо лишь в тех областях, в которых результаты осуществления новых проектов относительно невысоки). Распределение денежных средств может происходить непосредственно в министерствах или в рамках пересекающихся бюджетов. Выделенные деньги направляются на финансирование отдельных проектов или, что более целесообразно, команд, добившихся высоких показателей деятельности или организаций-посредников. Возможно выделение средств местным властям, чтобы побудить их к исполнению прямой роли своего рода национальных лабораторий, в которых проходит тестирование государственной политики⁵⁹, потребительским группам, чтобы стимулировать их к внедрению новаций, или участникам сетевых проектов⁶⁰.

Инновационные команды лишь выиграют от включения в их состав людей, обладающих опытом успешной реализации инновационных проектов в государственном секторе. Однако очень часто такие люди слишком сложны и не вписываются в традиционные сферы деятельности и управленческие структуры. Поэтому наряду с политикой найма сотрудников и осуществления работ, которые не выталкивали бы на обочину иннова-

ционного процесса креативных людей, а также организацией тренингов, призванных адаптировать чиновников к этому процессу, финансовая сторона вопроса должна предполагать возможность принятия рисков (например, предусматривать премии за использование тех или иных идей на практике). Также полезным может оказаться введение гибридных должностей — к примеру, участники инновационного проекта должны иметь возможность получать заработную плату как государственные служащие на время поиска ведомственных источников финансирования, по крайней мере, в течение полугода.

Для государственного сектора в целом распространение и принятие инноваций имеет большее значение, чем то или иное конкретное изобретение. Для ускорения процесса внедрения могут использоваться самые разные инструменты — от систем управления производительностью, побуждающих менеджеров к изучению образцовых практик, до различных премий и наград, призванных способствовать продвижению успешных инноваций, и тренингов по преодолению организационных границ⁶¹.

Довольно часто государственный сектор демонстрирует низкие результаты внедрения как разработанных собственными силами, так и заимствованных извне инноваций. В нем работает много инновационно мыслящих людей, но их таланты и способности не находят применения. Государственные организации не склонны к поощрению множества альтернативных нововведений и слишком часто навязывают плохо продуманные инновации регионам, а то и целым странам. Инновации — интегральная часть стратегического процесса, поскольку они основываются на положении, согласно которому все стратегии не только используют уже имеющиеся знания, но и создают новые. Нововведения призваны помочь государственным учреждениям обратиться к исходным задачам гражданской службы, не связанной исключительно с обеспечением некоего постоянного уровня благ, но также со стремлением к их стабильному приращению.

Глава 9

Негативные риски:

стратегии повышения устойчивости

Летом 2007 г. Дэвид Уокер, возглавлявший в то время Главное контрольное управление США, выступил с речью, в которой заявил, что в ближайшем будущем американцы могут стать свидетелями «драматического» повышения налогов, взрывного роста долгов, сокращения государственных услуг и крупномасштабного избавления от долговых обязательств правительства со стороны иностранных государств. Он говорил об «упадке моральных ценностей и политической корректности внутри страны, о необоснованно самоуверенном и слишком затянувшемся военном присутствии за рубежом, а также о финансовой безответственности центрального правительства». По словам Уокера, он предупреждал обо всем этом в прошлом, но теперь хотел бы «добавить громкости» звучания некоторым вопросам, часть которых слишком чувствительна для некоторых членов правительства, «чья имена ассоциируются с названными проблемами».

Тем самым Уокер выполнил свой долг начальника Главного контрольного управления США, в обязанности которого входит оценка долгосрочных перспектив государства и доведение своих суждений до сведения общества, пусть даже речь шла о не самых приятных вещах. Тяжесть этих предостережений свидетельствует об опасностях, с которыми приходится сталкиваться государству, и о том, насколько трудно принять решение о незамедлительном стратегическом вмешательстве.

Как правило, стратегические разработки ориентированы на достижение тех или иных положительных целей — укрепление экономики или улучшение состояния

окружающей среды. Необходимость мыслить стратегически требует готовности к разного рода неожиданностям и устойчивости перед лицом неопределенного будущего. Государство несет ответственность за уровень готовности органов власти к катастрофам, к возможным сбоям в осуществлении программ, к кризисам, которые нередко возникают из ниоткуда. В современном договоре между государством и обществом прописаны не только требования по обеспечению безопасности, предотвращению вторжений внешних врагов, поддержанию правопорядка и борьбе с эпидемическими заболеваниями, но и многие других опасности, с которыми индивиды, семьи и сообщества не в состоянии справиться своими силами. Источник растущего влияния современного государства заключается в том, что индивиды и семьи все чаще доверяют ему управление рисками, такими как старение, болезни, миграция, которым в прошлом они противостояли самостоятельно. Люди не желают полагаться на судьбу или случай. Они стремятся к тому, чтобы риски были взяты под контроль, а в случае, если что-то пойдет не так, общество привлечет соответствующие институты.

Ожидания, возлагаемые людьми на правительство, можно связать с предположением о том, что на место слепой судьбы (или воле Божьей) в современном мире пришли знания. Еще сто лет назад промыслом Божиим объясняли едва ли не все сущее, вплоть до детской смертности. Сегодня за большинством социальных, экономических и природных феноменов мы видим вызвавшие их, согласующиеся с нашим мировоззрением познаваемые причины, которые, по крайней мере потенциально, поддаются воздействию или регулированию. Этот подход к пониманию того, что представляет собой знание, позволяет объяснить общественные ожидания в богатых странах, заключающиеся в уменьшении числа внешних рисков (в отношении здоровья, физической и финансовой безопасности), а также желание граждан получить возможность выбора в сторону увеличения количества рисков, которые они контролировали бы самостоятельно. Очевидно, что здесь мы сталкиваемся с противоречащими друг другу требованиями — о расширении сфе-

ры регулирования и одновременном ее сокращении, расширении сферы контроля и одновременном ее ограничении. Согласно данным опросов, проведенных в Великобритании в середине 2000-х гг., 62% респондентов согласились с высказыванием о том, что «государство не доверяет простым людям принимать свои собственные решения в вопросах деятельности, сопряженной с опасностью». По данным того же исследования, 61% опрошенных выразили мнение, согласно которому государство «должно делать больше для защиты людей, принимая законы, запрещающие потенциально опасную деятельность». За каждым из этих высказываний стоит безоговорочная вера в знание: вопрос лишь в том, кому, государству или индивиду, следует его использовать для управления рисками.

Перечень рисков, от которых мы хотели бы обезопасить себя, отражает произошедшие в мире изменения. Важнейшим новым источником являются наука и технологии. Вместе с новыми знаниями приобретаются и представления о сопряженных с ними опасностях. Регулятивные органы обязаны поддерживать равновесие выгод и рисков, ассоциируемых с широчайшим диапазоном технологий — от генетически модифицированных продуктов и медицинских препаратов до промышленных процессов, нанотехнологий или методов клонирования. С одной стороны, относительно легкий доступ к оружию массового поражения побудил правительства многих стран к анализу возможностей террористических актов с использованием биологического оружия в крупных городах и ужесточению соответствующих мер безопасности. С другой стороны, существуют гораздо менее достоверные представления о рисках, связанные с такими повсеместно распространенными технологиями, как мобильные телефоны и пищевые добавки.

Еще одним новым источником рисков является растущая связность мира, которая делает нас более уязвимыми для событий, значительно удаленных географически — от экономических кризисов, разворачивающихся в другой части планеты, атак на информационно-коммуникационные сети и заболеваний, распространяе-

мых авиапассажирами, до косвенного воздействия гражданских войн и стихийных бедствий. К тому же самые страшные опасности, которые несет нам взаимосвязанный мир, являются невидимыми. На протяжении всего XX в. человечество было уверено, что все загрязняющие окружающую среду вещества являются ядовитыми. Но потенциально самой опасной угрозой XXI в. является обычный углекислый газ. Или, как написал Бенджамин Фридман в своей книге «Моральные последствия экономического роста», углекислый газ — «это один из основных загрязнителей окружающей среды, ни одно из исследований которого не указало на такой признак роста его концентрации, как повышение уровня жизни»¹.

Риск, власть и знание

Чтобы понять сущность риска, я предлагаю возвратиться к рассмотренным нами ранее принципам. Риски приобретают значение в тех случаях, когда они обладают наиболее высокой потенциальной способностью причинить тот или иной ущерб. В отсутствие знаний о вероятности или характере рисков, справиться с ними будет труднее всего. Возможность им противостоять во многом зависит от условий, в которых власть и знания существуют. Если правительство обладает всей полнотой власти и исчерпывающими знаниями, основания для волнений по поводу рисков не слишком велики. Подобное всеведение и всемогущество невероятны, но достигнутый за последнее время прогресс в сфере государственного управления во многом был связан с расширением представлений о том, как следует справляться с рисками в самых разных сферах, от государственного здравоохранения до безработицы. Инвестиции в сферу знаний способны привести к снижению уровней риска, даже несмотря на то, что побочным их эффектом становится большая осведомленность людей об угрозах, о которых прежде они не имели ни малейшего представления. То обстоятельство, что современные государства получили доступ к крупным массивам статистических данных и сведениям о временных рядах, помогает им правильно выявлять

источники наибольшей опасности: экономическая наука обладает знаниями, достаточными для достоверных прогнозов о перегреве экономики или неминуемом крахе цен на недвижимость; анализ демографических данных (уже) позволяет своевременно просигнализировать правительству о том, когда именно объем пенсионных отчислений перестанет соответствовать динамике старения населения.

В то же время объем наших знаний о многих областях жизни не слишком велик. Поэтому риски представляют собой еще один указатель на нехватку знаний о том, что произойдет в будущем, или о «вероятности временного исхода». Впрочем, теория вероятности неприменима к большинству изменений, оказывающих существенное воздействие на государство. Известно, что лишь некоторые явления повторяются достаточно регулярно, что не позволяет извлечь из теории вероятности некую практическую пользу. Большинству государств приходится иметь дело не с исчислимыми величинами рисков, а со степенями неопределенности.

Но даже в тех областях, в которых государство обладает относительно твердыми знаниями, в тех случаях, когда оно вступает на неизвестную территорию, неизбежно возникают связанные с этим неопределенности. Это обстоятельство становится очевидным, когда речь заходит, например, о борьбе с преступностью. Статистический анализ криминальных моделей позволяет полиции достаточно точно предсказывать, кто из преступников склонен к рецидиву или с наибольшей вероятностью может совершить убийство. Для этого достаточно проанализировать примеры предыдущих арестов. Но борцы за гражданские права рьяно противятся сбору такого рода сведений (полиция США, например, имеет право собирать данные лишь о тех, кому были предъявлены обвинения, но никак не об осужденных, что негативно сказывается на точности прогнозов), поскольку сама идея профилактических мероприятий воспринимается ими как наказание людей за еще не совершенные преступления.

Известны и другие причины, нередко препятствующие преобразованию знаний о риске в противодействие опас-

ностям. По словам Джорджа Тенета, бывшего руководителя ЦРУ, летом 2001 г., незадолго до террористической атаки на нью-йоркские башни-близнецы, все индикаторы показывали «красный» уровень угрозы. Но государство бездействовало, поскольку имевшиеся сведения носили разрозненный характер и не были доведены до руководства страны. Террористический акт 11 сентября 2001 г. был одним из многих в череде событий, поставивших под сомнение существовавшую в то время концепцию роли ведомств, обеспечивающих безопасность государства. В прошлом сами эти ведомства считали своей главной задачей защиту территории от иностранной агрессии. Сегодня самыми опасными врагами признаны не столько другие страны, сколько негосударственные и сетевые структуры, а также сети, использующие в своих интересах другие сетевые образования. Фокус внимания соответствующих служб должен быть смещен в сторону обеспечения безопасности функций, мощностей и систем, многие из которых находятся за пределами территории страны.

Как именно государство должно повышать устойчивость? Как следует управлять рисками, диапазон которых простирается от предсказуемых до неизвестных? Для того чтобы улучшить свои шансы, правительства должны оценить риск по пяти параметрам:

- Что могло бы произойти (идентификация рисков). Государству необходимо регулярно анализировать ситуацию во всех сферах своей ответственности, внимательно изучая тенденции, возможности и угрозы. Кроме того, следует оценить вероятность наступления тех или иных событий и их последствия. Очень часто, для того чтобы гарантировать объективность, возникает потребность участия в аналитической работе людей, не имеющих непосредственного отношения к рассматриваемой сфере деятельности. При этом используются не только формальные каналы, но и широкие сети взаимодействий и неофициальных связей (одной из причин некоторых самых страшных катастроф была слишком сильная зави-

симось государственных органов от формальных, иерархически организованных информационных каналов). Например, в настоящее время правительство Великобритании оценивает важнейшие риски посредством матрицы, в которой угрозы государству взвешены в соответствии с тяжестью их последствий и вероятностью наступления. Исходя из имеющихся данных, правительство принимает решения относительно создания запаса вакцин от различных болезней или моделирования своих действий в случае чрезвычайных ситуаций, а также назначения ресурсов в интересах национальной обороны. Как и некоторые другие государства, британское правительство институционализировало имеющиеся знания о рисках посредством сетей, комитетов и процедур, а также создания безопасных мест, в которых высшие должностные лица могли бы открыто обсуждать с министрами потенциальные угрозы, а их собеседники — высказывать свое мнение о способностях органов власти к ответным действиям. Важную роль при этом могут играть неисполнительные директора министерств и ведомств, имеющие возможность максимально использовать относительную независимость от принятых ранее решений².

- Что имеет значение (оценка рисков). Определившись с тем, что может случиться, государству необходимо установить, насколько важными или желаемыми являются различные возможные события. Катастрофическое падение цены золота может быть менее значимым, чем столь же резкое падение цен на микросхемы; эпидемии крупного рогатого скота могут быть менее важными, чем человеческие.
- Что может быть предпринято (действие). Установив приоритеты, государству необходимо задуматься над тем, как избежать рисков, или, если это невозможно, как смягчить последствия осуществившейся угрозы или ограничить их распространение.
- Что произошло (критический анализ). Необходимо оценить каждое совершенное действие с точки зрения того, был ли достигнут ожидаемый эффект, на-

сколько правильными оказались предварительные оценки и не следует ли в настоящий момент предпринять что-то другое?

Язык риск-менеджмента описывает гораздо более четкий и ясный процесс, чем тот, с которым мы сталкиваемся в реальности. В экономической теории и теории игр под рисками понимается нечто аналогичное тому, что мы наблюдаем при игре в карты или в казино: все они поддаются определению и количественной оценке. Но большинство рисков, с которыми приходится иметь дело государству, гораздо более трудны для понимания: в них известное соединяется с неизвестным, количественно выражаемое — с неисчислимым. Трудности, с которыми сталкивается государство, во многом напоминают проблемы, которые исследуются в рамках теории распознавания сигналов (изучение того, как наблюдатель различает релевантную информацию и внешние шумы, а также характерные для различных областей соотношения «ложных утверждений» и «ложных отрицаний»). Конечно, государство обязано быть в какой-то степени параноидальным, но не настолько, чтобы лишиться способности к действию. Как именно правительство той или иной страны будет устанавливать и поддерживать искомое равновесие, определяется его подходом к воздействию на риски. Государство может действовать как регулятор, как стюард или как менеджер (хотя в каждом случае, как говорил великий французский ученый Луи Пастер, «случай благоприятствует только подготовленным к нему»).

Регулирование рисков

В современных либеральных обществах государство, как правило, не мешает индивидам добровольно идти на риск в том случае, когда это никак не влияет на других людей. Самое большее, государство обеспечивает людей информацией о грозящих им опасностях, — например, если речь идет об альпинизме или полетах на планерах, — позволяя им самим позаботиться о собственной жизни.

Конечно, существует и множество пограничных случаев, таких как вождение автомобиля с не пристегнутыми ремнями безопасности или курение у себя дома. К тому же относительно немного видов человеческого поведения не оказывает того или иного воздействия на других людей (например, решение взрослого человека о занятиях сопряженным с опасностью видом спорта может воздействовать на его престарелых родителей, рискующих потерять кормильца).

Обычно государство начинает действовать в случаях, когда добровольно взятые на себя человеком риски оказывают прямые или косвенные воздействия на других людей — например, вождение автомобиля в нетрезвом виде или пассивное курение. В данном случае оно исходит из общего принципа, согласно которому ассоциирующиеся с экстерналиями издержки должны нести сами их продуценты (хотя бы в форме налогов на выбросы вредных веществ). Общей практикой стала поддержка судами соответствующих индивидуальных или коллективных исков (как в случае с курением в США). Скорее всего, расширение круга доступных знаний о том, как действия одних людей влияют на положение других, приведет к повышению роли государства. В этом случае более глубокие знания о воздействии выбросов различных вредных веществ на здоровье или о генетически обусловленной уязвимости (с точки зрения здоровья) меньшинства населения, могут побудить государство к жесткому регулированию считающихся допустимыми действий и сопряженных с ними издержек. Показательный пример — пищевая промышленность, в которой по мере расширения знаний о взаимосвязи режима питания и роста благосостояния, об издержках, связанных с употреблением жареного куриного мяса или комплексов пищевых добавок, устанавливаются все более строгие правила и ограничения. Общество, обладающее более глубокими знаниями, обязано внимательнее относиться к рискам и управлению ими.

Однако государству необходимо проявлять осторожность, чтобы не зайти слишком далеко в защите своих граждан от рисков. Во многих странах в отношении поведения детей приняты жесткие ограничения в соответ-

школах одна группа выдвигает предложение вооружить учителей, которые будут действовать более уверенно в случае, когда учащиеся попытаются использовать оружие. Оппоненты, напротив, рассматривают подобные инциденты как еще одно подтверждение того, что доступность оружия с неизбежностью ведет к его применению. Восприятие риска лишь в редких случаях является объективным, поскольку оно во многом определяется культурой, тем, как мы смотрим на мир (в последней части главы 11 мы подробно проанализируем принципиальные различия в мировоззрении различных групп населения). Это не означает, что анализ риска невозможен в принципе. Все, кто желают, могут использовать измерения рисков. Однако существенно важно рассматривать риск как неоднородное явление. Решения о регулировании угроз должны основываться не столько на стандартных формулах, сколько на оценочных суждениях.

Распределение рисков

С некоторыми рисками, такими как опасности заболеваний, наводнений или глобальной экономической рецессии, не под силу справиться ни индивиду, ни отдельному ведомству. В этих случаях государство традиционно выступает в роли агрегатора риска — с помощью механизма социального страхования или, более непосредственно, через функции сбора налогов, когда часть средств направляется на защиту от наводнений, создание рабочих мест или обеспечение деятельности системы здравоохранения. Тщательные экономические исследования доказали, что практика индивидуальной заботы о собственном здоровье на рынках страхования может быть неэффективной и несправедливой. И наоборот, в некоторых случаях государство побуждает общество к альтернативным распределению риска решениям, таким как индивидуальные пенсионные взносы или частное страхование от безработицы. В большинстве стран распределение рисков с участием государства дополняется индивидуальным принятием ответственности гражданами (например, за личную безопасность) или коммерческими контрактами (напри-

мер, страхование жилья или жизни как условие ипотечного кредитования). В тех случаях, когда некая деятельность способна причинить значительный вред другим людям, а ее участники не имеют возможности полностью покрыть возможный ущерб, государство, как правило, требует разделить риски посредством предварительного их страхования (например, требование о страховании автогражданской ответственности). Аналогичные принципы применяются в поставках критически важных услуг (электроэнергия, вода, телекоммуникации) для бизнеса, когда возможные сбои в обслуживании могут иметь тяжелые последствия для потребителей. Иногда, для того чтобы нивелировать риск кризиса, создаются заделы, резервы и запасы, хотя рынки, как правило, склонны недооценивать воздействие маловероятных, но тяжелых по своим последствиям событий.

Управление рисками

Что касается собственной деятельности, то риски правительства включают в себя возможные сбои в предоставлении информационно-технологических услуг, задержки, непредусмотренные расходы, избыток обязательств или политические провалы. Имеются в виду области, в которых наиболее остро стоят вопросы власти и знания. Государство очень часто стремится показать, что оно полностью контролирует внутренние процессы, хотя в действительности его власть существенно ограничена. Руководители министерств и ведомств могут сталкиваться с обструкцией или следовать ошибочным советам. Кто-то из чиновников или политиков может попытаться скрыть свои ошибки или преуменьшить проблемы. В конце концов, возможно абсолютно законное сопротивление откровенно ошибочным идеям. Там, где государственные услуги по контракту предоставляются частными организациями, может сложиться еще более худшее положение, так как ответственность за общий результат возлагается на правительство, а оно может быть лишено необходимых для осуществления корректирующих воздействий инструментов. В принципе в договорах

об оказании услуг должно быть определено, какие именно риски берет на себя каждая из сторон. Но для этого они должны быть полностью прогнозируемыми, а стороны договора — обладать способностью брать на себя ответственность за противостояние им. На практике последней инстанцией с точки зрения ответственности за риск все равно остается государство (например, в случае банкротства частного поставщика), поскольку большинство попыток трансфера рисков терпят неудачу. Как правило, такая передача осуществляется в прозрачных, предсказуемых, не слишком продолжительных инвестиционных проектах, ожидаемый результат которых очевиден, а не в сфере долгосрочного предоставления услуг. К тому же если трансфер финансовых рисков третьей стороне не вызывает затруднений, то с передачей репутационных издержек дело обстоит значительно сложнее. Ведь общество имеет все основания ожидать, что государство не складывает с себя ответственности за оказываемые по его поручению услуги. Когда возникают проблемы с получением жизненно важных услуг, люди обращают свои взоры на государство, даже если ответственность за их предоставление лежала на частных компаниях. Электроэнергетический кризис 2000–2001 гг. в Калифорнии привел к банкротству компании *Pacific Gas and Electric*, а государство было вынуждено оказывать помощь *Southern California Edison*. Неудачи приватизированной железнодорожной компании *Railtrack* привели к тому, что для повышения эффективности деятельности она была возвращена в государственную собственность. Все эти примеры подтверждают, что с точки зрения предоставления услуг последней инстанцией, на которую возлагается основная ответственность, остается государство.

Три уровня управления рисками

Государство обязано справляться с рисками, с которыми оно сталкивается на трех уровнях: стратегическом, программном и операционном. На стратегическом уровне на кону стоят политический договор с электоратом и последовательность программы действий правитель-

ства в целом. К числу принимаемых на этом уровне критически важных решений относятся формулирование стратегических целей, назначение расходов денежных средств и изменения в политике в случае успеха или неудачи. Поколение назад многие государства были более всего озабочены проблемами результатов деятельности национализированных отраслей и валютными кризисами. Современные примеры неудач, угрожающих поддержанию общественного договора, включают последствия развязанной администрацией Буша войны в Ираке, постыдный выход Великобритании из европейского механизма валютных курсов (1992 г.) и демонстрации, заставившие премьер-министра Франции Доминика де Вильпена отказаться от реформы рынка труда (2006 г.). В некоторых случаях ставки возрастают вплоть до вопроса о легитимности правительства. Например, в 2000 г. в Великобритании группа водителей тяжелых грузовиков, протестовавших против повышения цен на горючее, на короткое время блокировала подъезды к электростанциям. Какое-то время все выглядело так, что государство утратило контроль над основами функционирования общества. Министры кабинета не скрывали растерянности. Правительство готовилось к переговорам с бастующими. Армия получила приказ в случае необходимости занять ключевые объекты инфраструктуры. Но вскоре к всеобщему облегчению блокада была снята. В 2002 г. во время всеобщей забастовки правительство Венесуэлы пошло еще дальше. По его распоряжению военные заняли все центры распределения топлива и нефтяные танкеры.

На программном уровне правительство имеет дело с детально проработанными направлениями политики — какие именно планы будут осуществляться и кем. В число основных рисков входят крупные перерасходы денежных средств, недостаточное внимание к операционной среде, сопротивление мощных групп влияния (например, профессиональных союзов работников, предоставляющих государственные услуги). Функциональная организация правительства (министерства и ведомства) затрудняет противостояние комплексным рискам. Классический пример — развернувшаяся в 1990-х гг. борьба британско-

го кабинета, а затем и правительств других европейских стран с губкообразной энцефалопатией крупного рогатого скота (коровьим бешенством). Министерства заваливали друг друга обвинениями и предпринимали противоречивые действия, что лишь повышало градус общественного недоумения. Аналогичные проблемы возникли и во время вспышки ящура в 2001 г.: оказалось, что планы действий в подобной ситуации были разработаны около 40 лет назад, и ни в одном из них не было оценок воздействия эпидемии этой болезни ни на туризм, ни на фермерские хозяйства. Объединение инструментов новой науки (моделирование распространения заболевания) и драконовских действий властей с привлечением армии (включая массовый забой скота) позволило поставить болезнь под контроль. Но эти меры были приняты только после того, как были получены неоспоримые свидетельства неадекватности обычных процедур.

Еще один пример программного риска связан с оригинальной, но провальной политикой введения в Великобритании индивидуальных образовательных счетов для взрослого населения. Тем самым предполагалось проложить путь принципиально новому способу финансирования образования: взрослые англичане получают денежные средства на специальные счета, которыми они могут воспользоваться для оплаты обучения в любом образовательном учреждении. Деньги могли предоставляться государством, работодателями и частными лицами. Но оказалось, что предложенные программой способы оплаты услуг открыли недобросовестным поставщикам легкий путь к обогащению. Амбициозные цели создателей программы способствовали резкому росту предложения низкого качества образовательных услуг. Уже через несколько месяцев программа была закрыта, поскольку в правительство поступало множество сигналов о неприкрытом мошенничестве. Министерство образования пришло к заключению, что, несмотря на предпринимавшиеся попытки управления рисками, они «были слишком сильно заточены на предотвращение возможного невыполнения целей программы». В то же время министерство не уделило должного внимания анализу вероят-

ной реакции на новую политику со стороны всех заинтересованных в ней групп.

Решения, принимаемые на проектном и операционном уровне, тесно связаны с техническими вопросами, управлением ресурсами, графиками, поставщиками услуг, партнерами и инфраструктурой. Наиболее часто здесь приходится сталкиваться с проблемой отсутствия должного внимания к ситуативному планированию и разработке резервных планов, с чрезмерным оптимизмом в отношении сроков исполнения проектов и т.д. Один из отрицательных примеров — сбой системы выдачи паспортов в 1998 г. в Великобритании. Как и во многих других подобных случаях, его причинами стали сбои в информационно-коммуникационных каналах и недостатки в договорах, заключенных с поставщиками услуг. В докладе Национального ревизионного управления отмечалось «неудовлетворительное ситуативное планирование», а также были сформулированы 10 правил для государственных органов: необходимость разработки достоверных прогнозов потребностей в услугах и ситуативных планов действий на случай всплеска спроса; официальная оценка рисков, связанных с новыми компьютерными системами; и устойчивые коммуникации относительно проблем, возникающих в процессе предоставления услуг, что позволяет снизить уровень озабоченности общественности и уменьшить давление на поставщиков, вызванное дополнительными запросами.

На каждом из трех уровней государство имеет возможность выбора: довести с грехом пополам начатое дело до конца или попытаться упорядочить принятый подход к рискам. Вероятно, наиболее важный для любого государства вопрос — кто принимает решения по поводу рисков? На тех ли людей возложена ответственность за них? Очевидно, что должностные лица должны глубоко понимать реальные взаимосвязи и механизмы — идет ли речь о вакцинации животных, компетентности ведомства, которому поручено осуществление политики, или нормализации функционирования компьютерных систем. В то же время в подавляющем большинстве государств наиболее важные решения принимаются в отсут-

ствие людей, действительно понимающих их возможные воздействия и будущие последствия. Место в иерархии и политический статус — это те козыри, что всегда бьют непосредственный опыт. Поэтому не стоит удивляться огромному количеству чрезвычайных ситуаций и катастроф в самых разных странах мира. Нет ничего удивительного и в том, что во многих случаях прописываемые обществу лекарства оказываются хуже болезни.

Действительно стратегическое государство не уклоняется от рисков: оно смотрит в глаза фактам, поскольку располагает системами обнаружения и противодействия опасностям. Ему нужно всегда быть готовым к действию, идет ли речь об управлении жизненно важной инфраструктурой или о спасении впавшей в коллапс финансовой системы. Однако условием сохранения устойчивости различных систем является способность государства, наряду с обществом и бизнесом, понимать существующие риски. Она должна основываться на общем для многих людей и институтов реальном опыте преодоления неудач и ликвидации последствий катастроф. Предельная централизация, когда система полагается прежде всего на формальные механизмы отслеживания и анализа рисков, ослабляет ее способность к своевременному и правильному отклику на неожиданные шоковые воздействия. То же относится и к критически важной для государства и общества инфраструктуре. Один из важнейших уроков XXI в. заключается в том, что наиболее устойчивыми являются те системы и инфраструктуры, которые могут быть дезагрегированы, разукрупнены. Так, энергетическая инфраструктура, основывающаяся на локальной объединенной генерации тепла и электроэнергии, более жизнеспособна, чем общенациональная сеть, базирующаяся на нескольких крупных электростанциях. Точно так же более надежными являются коммуникационные системы, которые не зависят от ограниченного количества интернет-шлюзов.

Мне довелось участвовать в создании в Великобритании целого ряда относительно централизованных институтов по управлению рисками, включая работавший в интересах всех министерств Комитет «по сканирова-

нию горизонта». Задача последнего состояла в предупреждении о событиях, которые могли бы иметь разрушительные последствия. Кроме того, была сформирована гражданская ситуативная команда, отвечавшая за организацию деятельности министерств и ведомств в условиях кризиса, не говоря уже о гораздо менее систематических программах действий по управлению рисками на уровне отдельных департаментов. Все эти институты продемонстрировали весьма удовлетворительные результаты своей деятельности. По крайней мере, в прошедшие годы Великобритании удалось избежать трагических последствий, сопровождавших вспышки коровьего бешенства и ящура (впрочем, здесь, вероятно, немалую роль сыграла удача). Задача этих институтов состояла в открытии и честном управлении рисками. Но не менее важная их роль заключалась в том, чтобы привить государственным органам привычку оценивать осуществимость стратегии не только в тех условиях, которые, как представляется руководству, сложатся в будущем, но и в менее благоприятных ситуациях. Оказалось, что помимо исполнения своих основных функций, институты, призванные иметь дело с рисками, побуждали сотрудников государственных органов всех уровней постоянно учитывать необходимость поддержания устойчивости, поскольку именно они помогли центральному звену центрального правительства составить правильное представление о том, что ждет страну в ближайшем будущем.

Глава 10

Объединенное правительство

Все крупные организации сталкиваются с одними и теми же проблемами координации: как склонить и побудить ведомства, министерства, управления и представителей тех или иных видов деятельности придерживаться общего направления и привести стимулы, культуры и структуры власти в соответствие критически важным, выходящим за пределы организационных границ задачам, таким как возрождение городов, защита окружающей среды или повышение конкурентоспособности¹.

Эти проблемы крайне сложны, так как реальное государство отнюдь не является ни монолитом, ни пирамидой. Оно напоминает, скорее, флотилию, которая иногда движется в строго заданном направлении, но всегда конкурирует между собой за ветер и солнце, а также за благосклонность флагмана. В бюрократических структурах наиболее успешными являются руководители, способные не только отдавать приказы, но и оказывать влияние, уговаривать и вдохновлять различные ведомства на совместную деятельность во имя достижения одних и тех же целей. В то же время наибольших успехов достигают системы, организованные таким образом, чтобы облегчать сотрудничество между людьми.

Впервые выражение «объединенное правительство» было использовано мною в тексте речи, подготовленной для премьер-министра Тони Блэра по случаю открытия нового учреждения, призванного бороться с явлением социального отчуждения². Нам необходим был доступный для восприятия «ярлык», всем известное слово для характеристики совсем не такого простого явления. В то же время некоторые аспекты объединенного

правительства, особенно если речь идет о воздействии на него Интернета, относятся к числу принципиально новых. Другие же его измерения стары как мир. Они были неотъемлемой частью всех крупных имперских бюрократий — римской, османской и китайской. Наконец, каждый военачальник обязан координировать действия находящихся под его командованием соединений и частей, принадлежащих к различным родам войск. Британский ответ на схожие проблемы заключался в создании в конце XIX в. многофункциональных местных органов власти, как «объединенной» альтернативы отдельным структурам, ответственным за канализацию, водо- и газоснабжение, а также образование. Власти Франции (в подражание Древнему Китаю) пошли на создание знаменитой Национальной школы государственного управления (*École nationale d'administration*) как главного инструмента формирования консолидированной национальной элиты. Если мы обратимся к сфере бизнеса, то увидим, что компании постоянно сталкиваются с проблемами горизонтальной координации. Некоторые из них (например, *Shell*) в качестве ответа на серьезные административные вызовы осуществили переход на полноценные матричные организационные структуры.

Однако большинство государств в период активной экспансии конца XIX столетия сделали однозначный выбор в пользу функциональной бюрократизации. В эпоху, когда коммуникации и основанное на знаниях управление были сопряжены с высокими издержками, функциональное разделение труда с вертикально организованными структурами по вопросам финансов, образования, обороны, жилищного строительства, колоний, торговли или транспорта представлялось разумным не только правительствам, но и крупным фирмам и городским администрациям. Наилучшим решением оказалась организация, основанная на институтах и профессиональных компетенциях. Денежные средства направлялись парламентом на достижение четко поставленных целей с жестким контролем над их эффективным расходованием. Министерства и ведомства могли в свою очередь развивать тесные отношения с представителями отдельных про-

фессий: министерство здравоохранения — с медиками, ведомство народного образования — с учителями, министерство внутренних дел — с полицией, в полном соответствии с тезисом Р.Б. Холдейна, одного из архитекторов британской государственной гражданской службы, о том, что база знаний служит наилучшим и решающим критерием при проведении ведомственных границ.

Таким образом, мы получаем возможность вывести классическую архитектуру современного государства с четкими линиями подотчетности от агентств через министерства к главе правительства или кабинету (см.: рис. 10.1.). Эта модель, в которой ведомства разделяются по функциональному принципу, была весьма эффективна в случаях, когда внимание правительства сосредоточено на строительстве жилья, развитии национального образования или системы здравоохранения. Она обеспечивает четкую вертикаль подведомственности различных структур и в полной мере учитывает рекомендации Джона Стюарта Милля (сформулированные им в «Размышлениях о представительном правлении»), согласно которым «любая исполнительная функция, будь то вышестоящего должностного лица или подчиненного, должна быть возложена на какого-то конкретного индивида. Обществу должно быть понятно, кто исполнил порученное в полной мере и по чьей вине не было сделано ничего. Ответственность — ничто, если неизвестно, кто ее несет». Более того, такой подход далеко не всегда влечет за собой фрагментацию: во многих странах согласованность обеспечивается либо президентской властью, либо коллективной ответственностью кабинета министров.

В пояснение того, что было сказано, можно многое добавить (несколько позже мы остановимся на том, что одна из основных трудностей, с которой сталкивается объединенное правительство, состоит в том, чтобы избежать размывания ответственности). Однако со временем слабости этой модели стали очевидными. Те «каналы» или «трубы», посредством которых денежные потоки направляются от государства конкретным гражданам или местным властям, стали одним из препятствий на пути решения правительством проблем, не соответствующих



РИСУНОК 10.1.

Подведомственность в современном государстве

ведомственным границам. Вертикальная организация в силу самой своей природы побуждает правительства пренебрегать такими видами деятельности, как превентивные, профилактические меры, поскольку их плоды, как правило, достаются другим ведомствам. По этой причине государство зачастую менее чувствительно к группам, потребности которых настолько широки, что выходят за пределы ведения отдельного министерства (классический пример — пенсионеры). В худшем случае это побуждает министерства и ведомства перекладывать проблемы друг на друга, подобно школам, выталкивающим трудных подростков на улицы, где они становятся проблемой для полиции, подобно тюрьмам, выбрасывающим в общество отбывших наказание заключенных без каких-либо трудовых навыков, или жилищному строительству, бременем ложащемуся на систему социального обеспечения. Со временем это приводит к усилению общей для всех бюрократических структур тенденции, ко-

гда расширению сферы влияния уделяется гораздо больше внимания, чем служению обществу.

Бюрократизация также затрудняет обнаружение государством взаимосвязей между теми или иными явлениями. Например, в 2005 г. в Великобритании количество нетрудоспособных по причине проблем с психическим здоровьем превысило количество официально зарегистрированных безработных. Однако у министерств, ответственных за решение таких вопросов, отсутствовали навыки сотрудничества. Другим примером является взаимосвязь между внешней торговлей и помощью другим странам: торговый протекционизм обходится миру в 300 млрд долл. Эта сумма в шесть раз превышает международную помощь, выделяемую на развитие экономик. При этом во многих правительствах функционируют министерства, задачи которых полностью нейтрализуют друг друга.

История государственного администрирования изобилует примерами «неприятных вопросов» и запутанных клубков, связанных с нарушением организационных границ. Их распутывание всегда требовало огромных затрат времени и энергии. Но в некоторых случаях мы по-прежнему не располагаем достоверными знаниями о наиболее оптимальных решениях. Влиятельный мыслитель Дональд Шен занимался сопоставлением колоссально-го объема научно достоверных знаний и опыта решения различных проблем с тем множеством сложных, неприятных вопросов, против которых не действуют простые рецепты (но которые, к сожалению, больше всего волнуют людей). К числу такого рода вопросов и проблем, выходящих за пределы ведомственных границ, относятся, например, задачи правительства по эффективным закупкам или внедрению информационных технологий.

Многие реформаторы прошлого предпринимали попытки разом решить проблемы. В начале XX в. правительства особенно увлеченно экспериментировали с альтернативными принципами организации государственного аппарата, такими как формирование органов управления для решения конкретных проблем (например, государственной безопасности) или управления различными группами населения (см. рис. 10.2.). В пра-

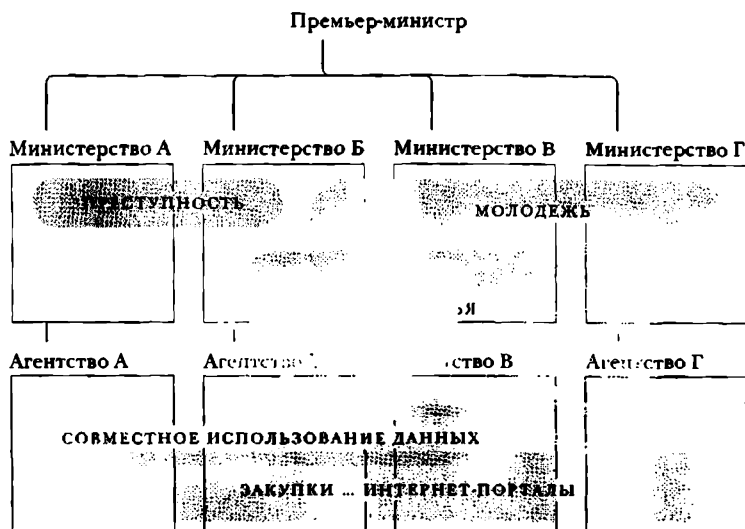


РИСУНОК 10.2.

Организация правительства вокруг проблем и вопросов

вительстве едва ли не каждого государства с различной степенью эффективности функционируют межведомственные комиссии. В некоторых странах создавались суперминистерства (в правительстве Великобритании — во времена премьер-министра Эдварда Хита в 1970-е гг. и Уинстона Черчилля в 1950-е гг., который называл их еще «министерствами-повелителями»). Другие пытались модернизировать свои бюрократические машины. Например, в 2007 г. правительство Шотландии разделило все входившие в его состав министерства на шесть кластеров, каждый из которых возглавили министр и высший правительственный чиновник. Правительства многих стран финансируют проекты, предполагающие предоставление нескольких видов услуг (такие как создание приемных, ответственных за помощь бездомным и безработным). Некоторые учредили особые должности ме-

неджеров по решению конкретных дел в сфере здравоохранения и социальной защиты, а в последнее время и в сфере социального обеспечения. Во многих странах правительства создают материальные или виртуальные «единые окна», облегчающие доступ людей к информации или получению помощи.

Впрочем, в деле организации межведомственных взаимодействий в качестве более успешных зарекомендовали себя не попытки крупномасштабных реформ, а ограниченные преобразования. Суперминистерства просто захлебываются от поступающей отовсюду информации. Кроме того, чтобы заставить их работать, нужны суперминистры. Причиной провала многих попыток создания межведомственных соглашений — например, о социальной политике в Великобритании в 1970-х гг. или о семейной политике в Германии в 1980-х гг. — были недостаток политической воли, неадекватная реакция в министерствах или расплывчатые цели. Сами по себе межведомственные комитеты и специальные группы, в отсутствие пристального внимания со стороны наиболее влиятельных министров и применения ими своего политического капитала, оказывают незначительное воздействие на поведение. Аналогичные соображения объясняют и то разочарование, которое чаще всего вызывает партнерская работа различных ведомств даже у самых ярых ее сторонников. В 1980–1990-х гг. Великобритания и страны Северной Америки создали едва ли не тысячи формально совместных партнерств. И хотя значительная их часть сделала свою работу хорошо, слишком многие лишь попусту растрачивали энергию и вели бесплодные дискуссии о разделении сфер ответственности, поскольку решительные действия с их стороны были невозможны в силу отсутствия власти или компетентности (некоторые британские ведомства участвовали в деятельности пятидесяти и более различных организаций)³. Другой урок, правильность которого вновь и вновь подтверждается данными исследований в области кооперации, состоит в том, что люди в большей степени склонны к совместным действиям в тех случаях, когда они рассчитывают на интенсивное взаимодействие и в будущем, в то время

как единовременные отношения носят в значительной степени корыстный характер. Условием взаимовыгодной совместной деятельности является стабильность и отсутствие недолговечных реорганизаций. С другой стороны, большинство национальных правительств проявили себя в этой области как неисправимые лгуны.

В 1990–2000-х гг. некоторые государства предпринимали попытки продвинуться несколько дальше. Внедрение в 1980-х гг. модели нового государственного управления способствовало большей концентрации усилий правительств, большей концентрации на целях и результатах деятельности, а также учету в процессе руководства воздействия рыночных сил. Однако метод разделения тех или иных вопросов на составляющие их части не применим к сложным комплексным проблемам. Скорее он лишь усугубляет практику спихивания наиболее трудных дел за пределы ведомственных границ. Еще один фактор заключается в том, что взаимосвязь между различными проблемами становится все более очевидной. Социологи получают дополнительные данные о степени зависимости социального отчуждения от факторов риска и формирующихся в детстве защитных механизмов, связи совершенных человеком преступлений и влияния семьи и социальных условий и о том, что улучшение здоровья людей обусловлено развитием медицины не более чем на четверть. Совершенствованию горизонтального управления во многом способствует технологический прогресс — более дешевые информационные и коммуникационные технологии существенно облегчают организацию сетевой деятельности, создание партнерств или проектных команд. Например, в прошлом в министерстве юстиции США использовалась дюжина различных несовместимых друг с другом систем управления рассматриваемыми делами, не говоря уже об автономных системах закупок и администрирования. В настоящее время в министерстве внедрена информационно-технологическая сеть, значительно упростившая взаимодействие и сотрудничество отделов и различных агентств.

Впрочем, сотрудничество, совместные усилия министерств и ведомств, отнюдь не является универсальным

инструментом государственного управления. Более всего оно необходимо в тех случаях, когда отдельные государственные ведомства, столкнувшиеся с необходимостью разрешения сложной комплексной проблемы, испытывают недостаток влияния или знаний. Кооперация вполне вероятна в условиях, когда цели, процессы планирования и предоставления услуг различных агентств могут быть приведены в соответствие друг другу. Поскольку взаимодействие не является естественной административной практикой, необходимо приведение в соответствие основных механизмов деятельности правительственных структур с межведомственными задачами, что обычно предполагает:

- изменение практики распределения государственных расходов с тем, чтобы денежные средства использовались не функциональными бюрократиями, а были направлены на решение отдельных проблем, в специфические области или стали доступны отдельным потребительским группам;
- пересмотр и изменение системы продвижения по служебной лестнице — продвигать, поощрять и премировать следует тех чиновников, кто действует корпоративно или в тесном сотрудничестве с представителями других ведомств;
- установление общих для различных ведомств целей;
- воздействие изо дня в день на культурные практики различных видов деятельности в целях поощрения кооперации;
- улучшение распространения информации и знаний на всех уровнях;
- четкое руководство и разграничение ответственности при решении общих задач;
- создание структур формирования навыков взаимодействия посредством взаимной поддержки и обоюдности.

Но, что самое важное, объединенное правительство должно соотноситься с политическими реалиями. Выполнение этого требования предполагает четкое вла-

дение ситуацией, позволяющее противостоять интересам групп влияния, а также различные стимулы для министров — предоставление им новых горизонтальных и вертикальных сфер ответственности, возможностей по наращиванию политического капитала и повышение по службе особо отличившихся.

В течение последних двадцати лет многие страны мира опробовали самые разные модели⁴. Примерно треть устанавливаемых правительством Великобритании целей являются общими для нескольких министерств. Государство практикует формирование общих бюджетов, предназначенных для достижения таких целей, как предотвращение зарубежных конфликтов или развитие маленьких детей на дому. Поверх ведомственных границ создавались структуры, отвечавшие за решение проблем социального отчуждения или климатических изменений, а также подразделения, ответственные за реализацию политики, к примеру, наделенные полномочиями по временному привлечению сотрудников различных ведомств и объединению бюджетов. Министрам было вменено в обязанность как вертикальное, так и горизонтальное управление. Местные структуры были реорганизованы таким образом, чтобы облегчить совместную деятельность агентств в таких областях, как борьба с преступностью или возрождение городов в рамках «Местных стратегических партнерств», получивших право на ведение переговоров относительно заключения «локальных соглашений» о создании специальных денежных фондов. Были объединены и некоторые внутренние корпоративные функции — например, предоставление главе департамента информационных технологий права «двойного ключа», то есть полномочий по одобрению новых информационно-коммуникационных систем в интересах облегчения коммуникаций между государственными структурами и введения общих стандартов.

Проиллюстрируем эти новые подходы на примере Комиссии по социальному отчуждению. Ей было отведено место в самом центре структуры правительственных органов, поскольку новое ведомство было подотчетно непосредственно премьер-министру. В штат вошли при-

командированные сотрудники различных министерств, а также члены добровольных организаций, ученые и бизнесмены. Все действия нового органа осуществлялись открыто. Прежде чем выступить с предложениями относительно той или иной политики комиссия публиковала обзор имеющихся данных о соответствующей области. Поскольку рекомендации ведомства обязательно проводились через кабинет министров, они могли публиковаться в качестве деклараций о политике правительства (в некоторых случаях к этим заявлениям прилагался бюджет мероприятий). Многие рекомендации комиссии были реализованы различными существовавшими в то время правительственными структурами с привлечением сотрудников, участвовавших в разработке стратегии. В тех случаях, когда для осуществления политики создавались новые команды, они руководствовались теми же установками, что и Комиссия по социальному отчуждению, уделяя основное внимание не процессу, а результату.

На рис. 10.3. представлен один из возможных вариантов организации объединенного правительства. Примером удачной практической реализации данной концепции служит деятельность комиссии по сокращению количества бездомных на улицах британских городов. Используя особый подход к решению поставленной задачи и под руководством специалиста из числа опытных практиков, к работе в ведомстве были привлечены тщательно отобранные сотрудники различных структур как из самого правительственного аппарата, так и извне. Прежде всего члены комиссии определили круг лиц, нуждающихся в помощи со стороны государства, а затем, исходя из выявленных потребностей, пересмотрели круг оказываемых услуг, видя перед собой ясные цели и ограничиваясь рамками строго определенного времени для их достижения. Сотрудникам было предоставлено право распоряжаться финансовыми ресурсами нескольких министерств, а также соперничать с действующими в этой сфере неправительственными организациями. Поставленные перед комиссией задачи были полностью решены в отведенное для этого время.

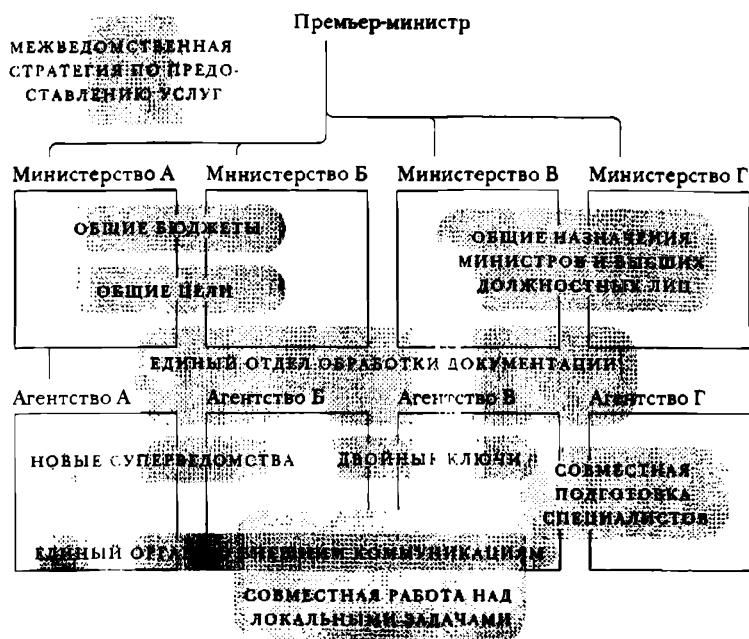


РИСУНОК 10.3.
Структура объединенного правительства

В ряде других стран предпринимались и более радикальные шаги (см. рис. 10.4.). В начале 2000-х гг., в период пребывания на посту премьер-министра Пааво Липпонена, правительство Финляндии было реорганизовано для решения нескольких стратегических задач высокого уровня. Соответствующим образом были перераспределены и политические полномочия, и бюджетные средства. Сменивший Липпонена на посту премьер-министра Матти Ванханен придерживался еще более масштабного подхода: каждая приоритетная область деятельности правительства получила ведущего министра и ведущего менеджера по проектам. США пошли на создание нового министерства национальной безопасности, которому

Премьер-министр

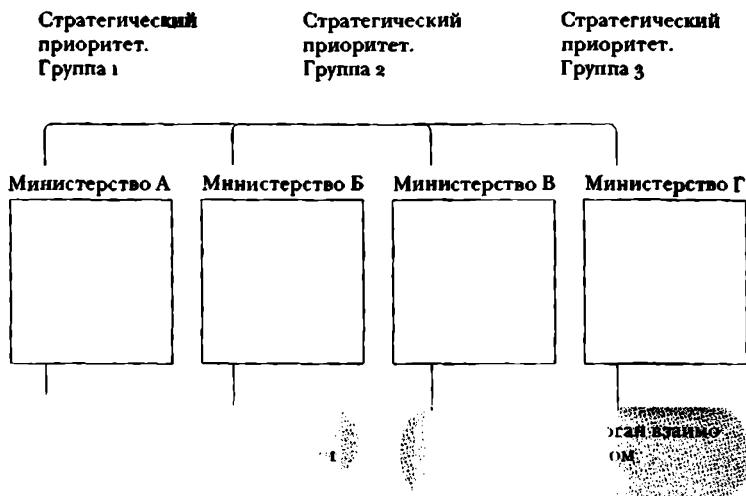


РИСУНОК 10.4.
Стратегически ориентированное
объединенное правительство .

была передана функция координации деятельности существующих разведывательных и правоохранительных ведомств, которые, действуя автономно и нередко конкурируя между собой, не смогли защитить страну от террористической атаки. Власти австралийского штата Виктория продвинулись дальше других органов государственной и местной власти в реализации сетевого принципа управления сообществами. Структуры правительства штата формируются не столько вокруг программ, сколько вокруг людей и территорий, пытаясь нащупать более эффективный путь налаживания связи между местными сообществами и формальными структурами управления. Известно, что многие страны пытались на прак-

тике применить принцип «не тех дверей не существует», согласно которому человек должен обязательно оказаться в нужном ему месте системы независимо от пункта обращения к ней.

Некоторые стратегии межведомственной координации достаточно просты и практичны. Одна из целей шведской программы для инвалидов FAROS состояла в сокращении количества передач дел граждан из одного учреждения в другое. Ее результатом стало десятикратное уменьшение доли просителей, вынужденных обращаться то в одно, то в другое ведомство. Реализация программы «Фирма на месте» позволила португальским предпринимателям регистрировать новые компании по принципу «одного окна» быстрее, чем в любой другой из стран — членов ЕС. В 1980-х гг. премьер-министр Франции Эдит Крессон обещала добиться сокращения времени, необходимого для учреждения компании, с девяти до трех месяцев, властям Португалии же хватает и часа. В других странах внимание реформаторов сосредоточено преимущественно на организации внутреннего функционирования бюрократической системы посредством предоставления чиновникам стимулов ориентироваться в своей работе, прежде всего, на интересы правительства в целом, а не отдельных его частей. Власти провинции Онтарио одними из первых ввели денежное поощрение чиновников за активное горизонтальное сотрудничество. Как правило, в начале каждого года происходит согласование целей департаментов и всех их сотрудников. Соответственно, в конце — проводится оценка результатов различных структур администрации провинции в достижении поставленных перед ними целей, и той помощи, что была им оказана чиновниками других ведомств. Кроме того, оценки горизонтального сотрудничества обязательно учитываются при награждении наиболее отличившихся чиновников секретарем кабинета министров.

Объединенное правительство призвано облегчить принятие превентивных мер — разрешение вопросов прежде, чем они приобретут угрожающий характер и повлекут высокие издержки. Службы пожарной охраны многих го-

сударств уделяют большое внимание профилактике, предоставляя необходимые консультации домовладельцам и бизнесу в видах сокращения количества пожаров, с которыми им приходится бороться. В период, когда во главе американского Федерального агентства по управлению в чрезвычайных ситуациях (FEMA) стоял Джеймс Ли Уитт, его ведомство перешло от действий, направленных на преодоление отдельных кризисов, к управлению катастрофами по модели «жизненного цикла». В соответствии с данным подходом основной акцент был сделан на предупредительных шагах, разработке планов эвакуации населения совместно со штатами и неправительственными организациями, а также сотрудничестве с компаниями строительной отрасли по вопросу возведения более устойчивых к ураганам зданий. В конце 1990-х гг. репутация FEMA значительно улучшилась. Но после прихода к власти администрации Буша бюджет агентства был существенно сокращен, а к руководству пришли политические назначенцы, не проявлявшие особого интереса к порученному им делу. В 2005 г. ураган «Катрина» нанес сильнейший удар по репутации FEMA. Некомпетентность службы, лишь из телевизионных новостей узнавшей, что нью-орлеанский стадион «Супердоум» стал убежищем для нескольких десятков тысяч жителей города, стала очевидной.

Большими энтузиастами скоординированных мероприятий проявили себя некоторые глобальные институты. Начиная с 1980-х гг. Всемирная организация здравоохранения популяризирует идею здоровых городов, а в последнее время — «Учет интересов здоровья во всех стратегиях», согласно которой вопросы воздействия на здоровье человека должны рассматриваться при разработке политики государства в любой области, от планирования до образования. Анализ данных различных исследований позволяет сделать однозначный вывод о том, что здоровье людей в значительной степени формируется под влиянием социальных факторов. Разумным в этой связи представляется перераспределение имеющихся ресурсов и сокращение объема выделяемых больницам средств. Впрочем, провозгласить это гораз-

до легче, чем сделать. Если обратиться к сфере охраны окружающей среды, то мы увидим, что происходящие изменения климата вынуждают правительства многих стран действовать поверх государственных границ. Созданное в 2007 г. британское Управление по изменению климата получило полномочия по анализу и участию в разработке стратегий по самому широкому кругу вопросов, от транспорта до регулирования. В обеих областях одним из основных инструментов изменений были отчеты о воздействии. Практика подготовки такого рода отчетов о состоянии дел в сфере здравоохранения впервые была внедрена правительствами канадских провинций Британская Колумбия и Квебек, а также Новой Зеландии, отчеты же о влиянии человека на окружающую среду стали чрезвычайно распространены не только среди правительств разных стран, но и в бизнес-сообществе.

В тех случаях, когда государству не удастся запустить координационные механизмы в той или иной области, на помощь могут прийти внешние организации. Американские организации регулируемого медицинского обслуживания (такие как Kaiser Permanente и Humana) первыми предложили клиентам помощь в поиске наиболее эффективных решений, предоставляя постоянный уход, компенсирующий недостатки и раздробленность системы оказания медицинских услуг. Сотрудники этих компаний обладают навыками использования передовых технологий обработки данных, позволяющих предлагать такие методы лечения, которые более всего соответствуют индивидуальным потребностям пациентов. Они предполагают отслеживание наиболее вероятных рисков, предоставление профилактического стационарного ухода, проведение мотивационных исследований и другие методы, побуждающие пациентов к изменению образа жизни в целях предотвращения проблем со здоровьем, избавление от которых может обойтись очень дорого. Кроме того, неправительственные организации и социальные учреждения нередко оказывают комплексные услуги для того, чтобы как-то компенсировать недостатки в работе государственных ведомств.

Стратегический аудит

Условием наиболее эффективной деятельности объединенного правительства является общее понимание всеми государственными структурами того, что должно быть сделано и почему. Один из лучших способов решения этой задачи — проведение стратегических проверок или исследований. В Великобритании такие исследования проводились по поручению премьер-министра в 2003 г., а затем в 2005–2007 гг. Первая такая ревизия состоялась в середине второго срока пребывания Тони Блэра на посту главы кабинета министров. Она сыграла важную роль в оживлении и обновлении его администрации, а также позволила избежать риска самоуспокоенности и застоя в деятельности правительства. Само слово «аудит» или «ревизия» звучит бюрократически и несколько отвлеченно. Однако мероприятия в рамках стратегического аудита действительно стимулировали правительство к изменению образа мышления и способствовали продлению сроков его полномочий. Ревизия проводилась специальной командой, созданной в стратегическом комитете правительства. Помимо сотрудников комитета в нее вошли представители различных государственных ведомств и другие компетентные специалисты. Собственно аудит состоял в следующем:

- тщательный анализ сотен международных показателей для сравнения результатов деятельности правительства Великобритании и других стран, поиск успешных примеров для заимствования полезного опыта;
- честный анализ ключевых областей политики в целях определения эффективных направлений и сфер, в которых назрела необходимость перемен (например, выявление плачевного состояния политики в сфере транспорта);
- тщательное изучение условий жизни различных групп населения, позволяющее установить, к примеру, чрезвычайно низкое значение некоторых показателей, характеризующих женщин среднего возраста с низкими доходами, в чем, возможно, нет ничего уди-

вительного, учитывая выпадение проблем этой категории населения из числа тем политических и медийных дебатов;

- подготовка к переменам в будущем, включая попытки определить предполагаемый момент политической актуализации тех или иных вопросов.

Наиболее любопытной составной частью аудита являются анонимные сплошные опросы высших должностных лиц и министров правительства (включая премьер-министра), с целью получения их оценок работоспособности тех или иных реализованных стратегий, основных препятствий на пути их реализации и эффективности деятельности руководства. Большинство интервью занимали не более часа, но в некоторых случаях они продолжались значительно дольше, очевидно, явившись неким подобием жизненно важной терапии для министров, которым слишком редко представляется возможность открыто высказать свои взгляды на те или иные волнующие их вопросы (некоторые из респондентов проявили едва ли не болезненную честность; я лично гарантировал, что имена отвечающих на вопросы в рамках стратегического аудита будут известны только двум людям). В ретроспекции эти интервью оказались, возможно, самой ценной частью программы в целом: основные выводы были представлены руководящей верхушке правительства, члены которой получили возможность обдумать свои собственные соображения теми способами, которые невозможно было использовать в открытом обсуждении.

Впоследствии полученные данные использовались в серии дискуссий с министрами и высшими должностными лицами правительства, результатами которой стали широкие выводы о стратегии государства в целом, а также о самых разных взглядах на политику. Кроме того, извлеченные данные легли в основу программы по пересмотру различных направлений политики правительства; они помогли улучшить процесс формирования государственного бюджета и, что еще более важно, заложили основу для следующей предвыборной программы правящей партии (2005 г.).

Далеко не все предложения по итогам аудита были приняты к исполнению. Например, мы выступали за введение моратория на реструктуризацию системы здравоохранения, за разработку модульных проектов в сфере информационных технологий и за начало гораздо более открытых публичных дебатов по поводу длительного медицинского ухода за пациентами. Ни одно из этих предложений не получило одобрения в правительстве. Во многом аналогичные попытки проведения стратегического аудита предпринимались в других странах (в частности, в нескольких штатах Австралии). Представляется, что наибольшую пользу ревизия долгосрочных целей может принести либо в самом начале правления победившей на выборах партии (в 2008 г. к разработке программы правительства Австралии до 2020 г. были привлечены около 1000 специалистов, которые должны были сформулировать приоритеты развития страны), либо в случае, когда правящая партия выполнила первоочередные задачи и нуждается в самообновлении и переопределении общего направления своих действий.

Что дальше?

Объединенное правительство добивается наибольших успехов в тех случаях, когда перед ним стоят четкие цели, когда оно выполняет политические обязательства, а на более низких уровнях функционируют жизнеспособные объединенные структуры с сильными традициями сотрудничества. Не менее важным условием успеха является приведение в соответствие ключевых побудительных мотивов деятельности⁶ — денег, престижа, продвижения по службе и задач⁷. Чарльз Сейбл писал о том, как в процессе реорганизации объединенные структуры разлагают «комплексные задачи на составные части [и создают] поисковые сети, позволяющие акторам быстро находить людей, способных подсказать, что следует делать дальше, так как они уже имеют опыт решения подобных проблем»⁸. В эпоху дешевых коммуникаций и умных компьютеров этот в большей степени органический подход к сотрудничеству является гораздо более привлека-

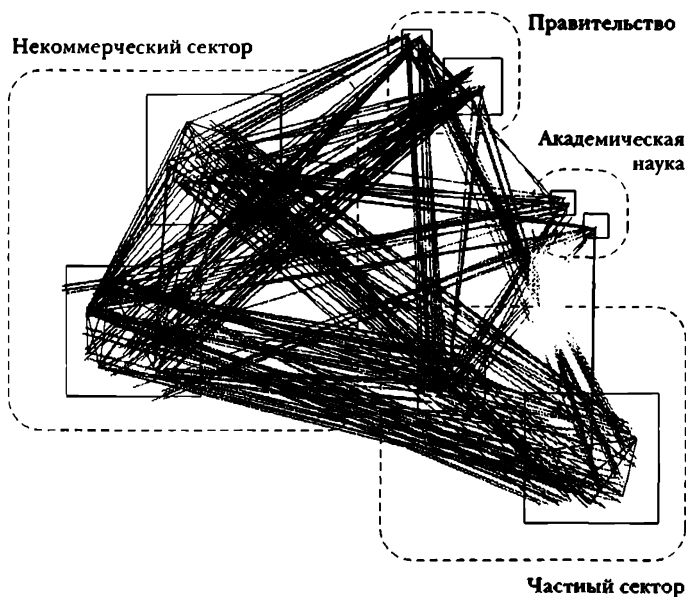


РИСУНОК 10.5.
Анализ социальной сети в Филадельфии; каждая точка
на рисунке отображает отдельного человека

тельной альтернативой долгому ожиданию ответов формальных структур.

Эти методы вновь напоминают, что объединенное правительство есть нечто большее, нежели просто административная структура. Его деятельность в не меньшей степени зависит и от взаимоотношений. Понять их динамику помогают постоянно совершенствующиеся инструменты анализа социальных сетей, например, такие как проведение опроса множества лиц, участвующих в мероприятиях по сокращению преступности в регионе или в городе. Полученная в результате исследований карта отображает взаимосвязи всех участников опроса: кто из них полезен другим, и кто из рядовых сотрудников цементирует систему в целостную структуру⁹. В процес-

се исследований открывается возможность выявления слишком близко или, напротив, слишком далеко стоящих друг от друга организаций. На рис. 10.5. представлена карта взаимосвязей, заимствованная нами из работы Карен Стефенсон, изучавшей социальные сети Филадельфии (каждая точка на ней отображает отдельного человека).

Укреплению связей такого рода способствует разделяемое всеми мировоззрение. Его содержание может заключаться в системном мышлении или общей теоретической рамке формирования единого взгляда на вещи. Впрочем, такой подход никогда не рассматривался как ключевой в работе правительства, несмотря на основополагающие работы таких фигур, как Джефффри Викерс и Стаффорд Бир. Идеи этих мыслителей позволяют нам составить представление о реальном функционировании сложных систем, идет ли речь о противоречащей интуитивным представлениям динамике обратной связи или о роли разнообразия в приспособлении системы к внешней среде¹⁰. Принятые в большинстве стран программы подготовки государственных гражданских служащих не учитывают необходимости освоения ими системных методов и приобретения соответствующих навыков. Неудивительно, что специалисты отдельных дисциплин, таких как экономика, статистика или социология, могут всю жизнь давать профессиональные советы другим, так и не овладев системным мышлением высокого уровня, необходимым для более глубокого освоения специальных знаний.

Что несет с собой будущее? Являемся ли мы свидетелями начальных этапов фундаментальной трансформации управления, или мода на объединенное правительство скоро пройдет? Хотя государственный аппарат состоит из весьма консервативных институтов, темпы их изменений, скорее всего, сохранятся, хотя бы в силу того, что отсутствуют признаки ослабления влияния вышеперечисленных факторов. В то же время представляется маловероятным, что в будущем правительство перейдет на преимущественно горизонтальные принципы организации в противоположность вертикальным. Даже если

это произойдет, количество межведомственных задач останется прежним. Скорее всего, в будущем правительство будет представлять собой ту или иную комбинацию вертикальных иерархий, сосредоточенных на решении долгосрочных задач государства, и горизонтальных структур, нацеленных на определение стратегии и решение краткосрочных вопросов. Как результат, это будет означать дальнейшую эволюцию правительства, в частности, в направлении:

- более проектно ориентированной деятельности, когда для решения тех или иных задач формируются временные команды из числа сотрудников различных ведомств;
- повышения уровня межведомственного взаимодействия на этапе реализации той или иной стратегии с привлечением практиков;
- повышения доли финансовых ассигнований, связанных с результатами тех или иных программ, и последующее распределение денежных средств между министерствами и ведомствами в зависимости от приносимой ими отдачи;
- передачи ведомствам части вертикальных правительственных функций при одновременном уменьшении численности, но повышении степени интегрированности сотрудников центрального аппарата;
- большего акцента на управлении общими знаниями, способствующего дальнейшему сплочению отдельных звеньев центрального правительственного аппарата;
- использования связующей силы Интернета для организации доступа к услугам, в большей степени отвечающим потребностям людей, нежели удобству поставщиков;
- придания большего значения профессиональным объединениям, выходящим за пределы ограниченных сфер деятельности.

В долгосрочном плане доступными могут стать и более радикальные варианты направлений, связанные, к при-

меру с ответственностью за функционирование целых систем, таких как система уголовного судопроизводства, транспорт или комплексные услуги для детей, когда граница проходит между поставщиками и потребителями услуг, а не между различными ведомствами и сферами деятельности, каждая из которых имеет собственные бюджет, структуру и цели (как это имеет место в настоящее время). Объединительное поведение может быть стимулировано и такими инициативами, как «слепые» стратегические сессии, когда кандидаты на министерские посты продумывают и согласовывают стратегии, которые могли бы быть реализованы в будущем.

В большинстве случаев эволюционные подходы оказываются более эффективными, чем «большие взрывы»*. Однако со временем наибольшие выгоды принесет переход от осуществленного в конце 1990 — начале 2000-х гг. относительно умеренного внедрения принципов межведомственного взаимодействия к более основательному, принципиальному перепроектированию систем. Обуславливающие его причины были нами подробно проанализированы выше. Другой фактор непосредственно связан с ведомственной мотивацией. В противоположность основным положениям теории общественного выбора большинство бюрократий отнюдь не стремятся к максимизации доступных им ресурсов или сфер влияния. Одной из высших ценностей для них является, скорее, автономия, так называемая относительно неоспоримая юрисдикция. Поэтому объединительные меры правительства, ограничивающие степень самостоятельности всех игроков, будут неизбежно вызывать сопротивление, поэтому, вероятнее всего, они окажутся неэффективными. И наоборот, гораздо более успешными будут шаги, предусматривающие создание новых структур и центров власти, или расширение автономии уже существующих ведомств (как предполагается, она необходима для решения межведомственных проблем).

* Big Bang (англ. — большой взрыв) — коренная реорганизация работы Лондонской фондовой биржи, осуществленная 27 октября 1986 г. — *Прим. ред.*

Таким образом, препятствия на пути к созданию объединенного правительства остаются достаточно существенными. Всем реформаторам следовало бы прислушаться к здравым рассуждениям Гарольда Сейдмана. Иронизируя, исследователь замечает, что в XX в. поиски координации являются «эквивалентом средневековых поисков философского камня... способность найти формулу координации означает способность примирить непримиримое».

Конечно, такой формулы не существует. Но ее отсутствие отнюдь не является оправданием для тех, кто отказывается от попыток улучшить координацию. Объединение в самых разных его формах происходило, происходит и будет происходить (чем дальше, тем больше). Достичь совершенства, полного объединения вряд ли удастся, но правительства, которые мыслят и действуют по всем направлениям, со временем непременно добьются больших успехов в решении проблем и удовлетворении потребностей граждан, чем государства, которым так и не удалось выбраться из унаследованной ими ловушки вертикальной иерархии¹¹.

Глава 11

Меняя сознание и поведение

Значительная часть деятельности любого правительства имеет непосредственное отношение к изменению сознания людей. Возможно, еще бо́льшая часть предпринимаемых государством усилий направлена на изменение поведения граждан, к примеру, в таких вопросах, как экономия воды, управление автомобилем в нетрезвом виде или культивация чувства национальной идентичности. Британский регулятивный орган в сфере здравоохранения, Национальный институт здоровья и качества медицинской помощи (NICE), определяет эффективность расходов на лечение теми или иными препаратами, оценивая их с помощью такого показателя, как затраты на годы жизни с поправкой на качество жизни (QALY). Согласно данным института, если отказ от курения участника соответствующей программы обходится в 500–1000 ф. ст. в расчете на QALY, то курс профилактики рака груди с использованием препарата тамоксифен — в 20 тыс., а лечение рассеянного склероза с применением бета-интерферона — в 800 тыс. ф. ст.¹ Очевидно, что эффективные меры по изменению поведения людей позволяют достичь поразительных результатов при относительно низких затратах (в соответствии с требованиями NICE, к использованию в государственной системе здравоохранения Великобритании рекомендуются только те препараты, затраты на применение которых не превышают 20–30 тыс. ф. ст. в расчете на QALY).

Безусловно, изменение поведения людей — весьма деликатная тема. Никому из нас не понравятся замечания посторонних по поводу тех или иных наших поступков. Работая в правительстве Великобритании, я запросил у всех министерств данные об изменении поведения лю-

дей для проведения специального исследования на эту тему. Оказалось, что извлечь и систематизировать соответствующую информацию, а также обобщить опыт, полученный в процессе реализации государственных программ, совсем непросто. Но и по окончании этой работы я крайне настороженно относился к предложениям о том, чтобы открыть доступ общественности к полученным нами данным, из опасения неверной их интерпретации (не имеет значения, сознательной или случайной). В результате в день, когда был опубликован один из вспомогательных документов, на первой полосе лондонской *Times* появилась статья с неправильной цитатой наших материалов. Автор статьи попытался использовать эту цитату как подтверждение намерений правительства ввести «налог на жир», т. е. на лиц, страдающих избыточным весом. Впрочем, все ограничилось легким приступом истерии в кругах правительственных политтехнологов и в министерстве здравоохранения (к счастью, Тони Блэр всегда очень спокойно относился к недалеким комментариям СМИ по поводу действий правительства).

Нам никогда не избавиться от чувствительности, проявляемой в отношении изменения поведения. Но соответствующие стратегии вызывают все меньше возражений. Многие из нас превышают установленную на дорогах скорость, злоупотребляют алкоголем или игнорируют установленные на тротуарах урны. В то же время большинство хотели бы жить в обществе, в котором соблюдаются правила движения, а на чистых улицах городов никогда не попадаются пьяные компании. Государство располагает самыми разными инструментами изменения поведения граждан, от мягких до жестких и даже жестоких. В качестве наказания за вождение автомобиля в состоянии опьянения государство может ввести тюремное заключение или высокие денежные штрафы. Оно имеет возможность установить камеры видеонаблюдения на автомобильных дорогах и улицах, что позволит в большем количестве выявлять нарушителей скоростного режима и сорящих на улице. В его власти поднять акцизы на алкоголь, упаковочную бумагу или автомобили, не соответствующие экологическим нормам. В кон-

це концов, правительство может финансировать пропагандистскую или рекламную кампанию, чтобы донести до граждан информацию о тех или иных опасностях или побудить их к изменению поведения.

Есть лишь несколько областей, в которых государство не предпринимает попыток повлиять на поведение. Преступность и антисоциальное поведение во многом зависят от того, в какой степени люди готовы к самоограничению и сдерживанию действий окружающих. Чтобы получить хорошее образование студенты должны проявить желание работать и учиться (впрочем, педагоги-энтузиасты пытаются пробудить тягу к учебе и в пассивных молодых людях). Сокращение объема отходов во многом зависит от желания домовладельцев организовать раздельный сбор мусора. Избавление от автомобильных пробок возможно только в том случае, если жители городов будут чаще пользоваться пригородными поездами, автобусами, велосипедами или трамваями.

В идеальном обществе люди автоматически принимают на себя ответственность за поддержание общественного порядка, избавляя правительства от необходимости применения разного рода санкций и методов принуждения. Но описанный идеал слишком далек от реальности. К тому же весьма вероятно, что уровень социальной напряженности в таком обществе был бы прискорбно велик. Альтернативой ему являются различные сочетания кнута, пряника и методов побуждения людей к принятию на себя большей ответственности и законопослушному поведению². В сфере социального обеспечения успешные государства стремятся убедить своих граждан не рассчитывать на пособия по безработице, а прилагать большие усилия к поиску работы или получению новых трудовых навыков. В сфере здравоохранения все более очевидным становится тот факт, что в отсутствие угрозы инфекционных заболеваний здоровье граждан в большей степени зависит от образа их жизни и действий (диета, физические упражнения, курение, употребление алкоголя), нежели от качества медицинских услуг. С точки зрения увеличения продолжительности ожидаемой жизни эффективность запрета на курение в общественных местах

оказалась гораздо выше, чем отдача от миллиардных инвестиций в фармацевтическую промышленность.

Экономические соображения вынуждают стоящих у руля государства политиков обратить пристальное внимание на вопросы, которые ранее могли представляться пустыми или несущественными. Авторы подготовленного в начале 2000-х гг. по поручению правительства Великобритании доклада о долгосрочном финансировании системы здравоохранения отмечали, что решающее значение для данной сферы будет иметь готовность граждан принять на себя ответственность за собственное здоровье. Следовательно, заключали авторы доклада, государство должно приложить дополнительные усилия к тому, чтобы повлиять на общество в желаемом направлении³. Но исследуя вопрос о стратегиях, предполагающих изменение поведения людей, мы вступаем на весьма деликатную с философской точки зрения территорию. Проблема правильного разделения ответственности между человеком, обществом и государством всегда вызывала оживленные дискуссии. Многим памятливы яростные споры последних десятилетий о том, должно ли государство озаботиться фторированием воды, имеет ли оно право принуждать водителей и пассажиров автомобилей к использованию ремней безопасности или заставлять подростков посещать школу до достижения ими 16-летнего возраста. Многие школы социальной и политической мысли традиционно рассматривают принятие гражданами большей личной ответственности как очевидное благо, позволяющее обществу минимизировать роль внешней принуждающей силы государства и судебной системы и облегчить налоговое бремя на предоставление общественных благ. Принятие большей ответственности способствует формированию сильного характера и высоких моральных качеств, а также повышению (с точки зрения ограничения и поддержки других) качества жизни общества в целом. Для представителей других научных школ, напротив, любые предложения об использовании государственной власти для повышения личной ответственности граждан отдают либо заговором, направленным на ограничение важнейших общественных

благ, либо в высшей степени патерналистским желанием контролировать жизни людей.

Ответы на многие из вопросов такого рода зависят от того, что каждый из нас понимает под справедливостью. Представляется справедливым, что затраты, связанные с неким ущербом, должны быть возложены на того, кто несет наибольшую ответственность за его причинение — то есть затраты, вызванные заботой о сохранении здоровья пассивных курильщиков, с необходимостью должны нести активные любители табака, а крупные компании, деятельность которых наносит ущерб окружающей среде, обязаны компенсировать его в большем объеме. В какой-то степени подобные суждения зависят и от восприятия окружающими личной моральной ответственности правонарушителя: к подростку относятся иначе, чем к взрослому человеку; если индивид страдает от генетического расстройства, считается, что он заслуживает снисхождения, в отличие от преступника, не имеющего подобных оправданий.

С течением времени понятие справедливости и правильного соотношения патернализма и ответственности меняется. Например, подавляющее большинство англичан считают, что государство должно предоставлять медицинскую помощь больным людям. В то же время лишь менее трети из них возлагают на правительство страны ответственность за предоставление работы каждому, кто хотел бы трудиться на благо общества. Гораздо больше наших современников уверены в том, что государство обязано защищать детей или наказывать людей за проявления насилия в семье, чем это было в прошлом. Вместе с тем все больше людей сегодня предполагают, что рано или поздно будут иметь возможность приобрести собственный дом и рассчитывать на персональную пенсию.

Традиционно большинство правительств отдает предпочтение двум наборам инструментов, позволяющим воздействовать на поведение людей. В первый из этих наборов входят закон, запрет и принуждение, заставляющие людей вести себя определенным образом из-за страданий или вреда, которые могут стать следствием тех или иных санкций. Основную роль в данном наборе играет госу-

дарственное принуждение — оно служит средством противодействия кражам, грабежам и убийствам. Тем более, что с некоторыми запретами связаны громкие провалы, подобные тем, что происходили в США с вводившимися запретами на продажу алкоголя в 1920-х гг. и на использование тяжелых наркотиков, рост спроса на которые в 1960–2000 гг. под действием ограничительных мер ничуть не сократился.

Второй набор включает в себя преимущественно экономические инструменты: стимулы к получению вознаграждения за определенное поведение. В некоторых обстоятельствах эти инструменты весьма эффективны (например, в случае, когда государство стремится побудить граждан к использованию автомобилей, соответствующих более высоким экологическим требованиям). По данным Всемирного банка увеличение в развитых странах цены на сигареты на 10% приводит к уменьшению количества курильщиков на 4%⁴. Ценовые импульсы успешно использовались и для стимулирования перехода автомобилистов на неэтилированный бензин, и для ограничения потребления алкоголя. Повышение в США налога с продаж различных снеков позволило добиться сокращения их потребления⁵.

Однако во многих случаях экономические стимулы неэффективны. Теоретически дополнительное поощрение сбережений должно побуждать людей к сокращению текущего потребления и увеличению доли средств, направляемых на сберегательные счета. Предположим, государство предоставляет стимулы к переходу на более экономичные автомобили, рассчитывая, что одновременно возрастет и норма сбережений. И действительно, граждане переходят на более эффективные с точки зрения налогов автомобили. Однако воздействие на общую норму сбережений оказывается либо незначительным, либо нулевым. Нередко экономические стимулы приводят к прямо противоположному эффекту. Например, во многих странах родители не всегда успевают вовремя забирать детей из детских садов. В Израиле попытались решить эту проблему, установив штрафы для опаздывающих родителей. Однако вместо ожидаемого уменьшения

случаев опозданий, их количество резко возросло. Введение штрафов было воспринято взрослыми как возможность забирать своих детей тогда, когда им это удобно, ведь теперь они платили за это.

Альтернативный подход заключается в установлении правительством неких поведенческих моделей по умолчанию — с тем, чтобы поведенческие практики, соответствующие интересам и индивида, и сообщества, были в максимальной степени облегчены при условии сохранения свободы выбора других вариантов действий. Использование данного подхода было поддержано, в частности, в таких сферах, как пенсионное обеспечение (государство по умолчанию гарантирует определенное предложение, но граждане имеют право отказаться от него и сделать собственный выбор) и здравоохранение (предписания врача предполагают возможность принятия пациентом иного решения). Такая модель описывается термином «либертарианский патернализм», когда предлагаемые варианты выбора по умолчанию более всего соответствуют интересам общества, но граждане имеют право принимать альтернативные решения⁶. Эта практика в какой-то степени ведет к установлению новых социальных норм. Не слишком масштабный, но впечатляющий пример в рассматриваемой области — деятельность британской Жилищной ассоциации долины Ирвел. Разработанная в ней «схема золотого обслуживания» предусматривает вознаграждение нанимателей, своевременно вносящих арендную плату (и соблюдающих ряд других правил), посредством срочного ремонта, предоставления скидок при страховании жилья и быстрого доступа к различным усовершенствованиям. Внедрение плана позволило ассоциации добиться снижения издержек, отказаться от практики выселения арендаторов и ликвидировать потери, вызванные простоем помещений. Необходимо было лишь поощрять правильное поведение арендаторов, придавая ему нормативный характер, а не наказывать их за те или иные упущения⁷.

Существует множество других, близких к изложенной, точек зрения на закономерности человеческого поведения и богатая библиография, полная важных открытий⁸.

Представители одной из научных школ уделяют основное внимание научению, психологическому обусловливанию поведения человека (реакции на вознаграждение или наказание, следующие непосредственно за специфическими действиями). Так, видеокамеры контроля скорости автомобилей, позволяющие выявлять нарушителей скоростного режима, обусловили изменение поведения участников дорожного движения. Согласно экспериментальным данным, труднее всего корректировать поведение людей в условиях, когда обучение сопровождается постоянным увеличением разрывов в получении вознаграждения. Что объясняет, например, то удивительное обстоятельство, что некоторые люди долго поддерживают связь с партнерами, демонстрирующими жестокое обращение, — первоначально отношения несли вознаграждение, но постепенно интервалы между позитивным опытом становились все больше и больше, а последний мог следовать уже непосредственно за эпизодами насилия.

Предметом принципиально иного экологического подхода является изучение воздействия на индивидуальный выбор межличностных отношений (с ближайшим окружением), а также более широкого социального давления и поощрения. Например, согласно данным одного из исследований в тех случаях, когда молодой человек поддерживает отношения с курящими ровесниками, вероятность того, что и он приобретет эту привычку, существенно возрастает (если курит один из родителей юноши или девушки, вероятность приобретения этой привычки увеличивается на 26 %, если курят хотя бы два ровесника, принадлежащие к кругу общения — на 1000 %) ¹⁰. Как продемонстрировал Роберт Чалдини, вероятность того, что живущий в не слишком чистоплотной среде человек будет оставлять после себя мусор, увеличивается в два раза под сильным воздействием усвоенных групповых норм. Точно так же, если вы стремитесь убедить людей сократить количество авиаперелетов, не стоит указывать им на то, что тяга к небу способна нанести невосполнимый ущерб окружающей среде. Вместо этого постарайтесь убедить целевую группу, что все остальные люди давно ограничи-

ли себя в воздушных путешествиях. Основные положения экологических теорий широко используются в социальном маркетинге для изменения либо самого индивида, либо окружающей его среды, либо первого и вторую вместе. В данном случае цель состоит в том, чтобы, изменяя отдельных людей и внешнюю для них среду, добиться постепенного укоренения новых социальных норм.

Третья группа психологических подходов основывается на использовании стремления людей к согласованности сознания. Очень часто в случаях, когда действия человека вступают в противоречие с его ценностями, он стремится устранить это расхождение, изменяя не свое поведение, но ценности или установки. Представим себе, что некто соглашается выполнить не представляющее для него интереса задание за весьма скромное вознаграждение. В сознании индивида возникает диссонанс между действием (выполнение задания) и тем, как он обычно объясняет свои поступки (я взялся бы за выполнение неинтересного поручения только в том случае, если бы мне была обещана достойная награда). Один из способов устранения диссонанса состоит в том, чтобы изменить поведение и отказаться от исполнения задачи, другой — в том, чтобы убедить себя, что на самом деле порученное дело весьма интересно¹¹.

Основанные на использовании данного аспекта человеческой природы политические инструменты применяются для того, чтобы сначала побудить людей к принятию на себя публичных обязательств, а затем оказывать на них давление с целью добиться их соблюдения. Речь может идти об обязательствах продолжать обучение, оказывать помощь детям в выполнении школьных домашних заданий (например, договор между родителями и школой) или соблюдать диету. Согласно данным исследований уровня человеческой активности, основанных на моделировании преступных действий, человек, который согласился присмотреть за имуществом других с гораздо большей (свыше 400 %) вероятностью постарается предотвратить кражу, чем тот, кто является свидетелем преступления, но перед этим не брал на себя никаких обязательств относительно участия в защите чужой собственности.

Еще одна группа методов предполагает использование эвристических приемов или ментального контекста принятия решений¹². Люди исходят из допущения, согласно которому то, что они могут легко вспомнить или вообразить, происходит чаще, а значит, весьма вероятно, может случиться снова. По этой причине мы склонны испытывать большую нервозность по поводу авиаперелета и спокойно садимся за руль автомобиля — ведь каждый может легко вспомнить несколько крупных авиакатастроф (несмотря на то, что лайнеры сотен компаний летают без каких-либо происшествий). Аналогично, чем крупнее обещанный выигрыш лотереи, тем активнее расходятся билеты, так как последствия джекпота привлекают большее внимание и легко представимы. На использовании этого эвристического подхода основаны стратегии, в которых основной акцент сделан на историях успеха (например, преуспевших в своей профессии инвалидов) или подчеркивании различных опасностей (например, ужасных последствий нетрезвого вождения). Имеются надежные свидетельства того, что расхождения в оценках людьми различных вещей во многом зависят от того, приобретают их или теряют. Как правило, потеря воспринимается более остро, чем приобретение. Сообщения, в которых подчеркиваются потенциальные отрицательные последствия недуга, чаще всего оказываются действеннее тех, что описывают выгоды в терминах возможной пользы. Предупреждение отказывающихся от повышения собственной профессиональной квалификации о риске финансовых *потерь* оказывается более доходчивым, чем обещание высокого заработка.

Даниэль Канеман продемонстрировал как, вынося такого рода суждения, каждый из нас особым образом дисконтирует будущее¹³. Так, живущие в хаосе или бедности люди, в силу тех условий, в которых они оказались, применяют к своему будущему более высокую ставку дисконта. Последняя означает меньшую вероятность того, что бедняки пойдут на долгосрочные инвестиции имеющихся у них средств в здоровье, благосостояние, безопасность или образование. Отсюда следует, что политика, направленная на поощрение инвестиций в собственное

будущее (например, продвижение персональных пенсий или образования для взрослых), скорее всего, приведет к повышению степени неравенства в обществе, так как людям с высокими ставками дисконтирования не удастся воспользоваться новыми возможностями¹⁴.

Внимание части ученых-психологов приковано к проблеме социального контекста поведения и попыткам влиять на поступки отдельного индивида. Для того чтобы поощрить сексуально активных подростков к использованию презервативов, им необходимо знать о преимуществах тех или иных видов контрацептивов и способах их применения. Следует убедить целевую аудиторию в том, что потенциальные сексуальные партнеры с пониманием воспримут использование презерватива, а также внушить им уверенность в том, что они могут четко и понятно говорить о своих желаниях. Понятие *самоэффективности* означает уверенность человека в своей способности предпринять то или иное действие и необходимости такового. Данные исследований А. Бандуры позволяют заключить, что повышению самоэффективности способствует установка и поощрение небольших последовательных достижений при условии открытого наблюдения и обратной связи. Этот способ прекрасно зарекомендовал себя, в частности, при обучении больных самоуходу. Удивительно, но наиболее сильное воздействие порой оказывают простейшие на первый взгляд методы: в том случае, когда выходящие из депрессии люди ежедневно записывают в дневник все происходящие с ними положительные события и то хорошее, что они сделали другим, реабилитация происходит гораздо быстрее.

Последний пример напоминает нам о том, что человек — существо социальное. Взаимность является мощной социальной силой. Мы стремимся отдавать долги, пусть даже они возникли помимо нашего желания. На этом принципе основан прием, широко используемый в прямой почтовой рассылке, когда просьба о денежном пожертвовании подкрепляется шариковой ручкой или конвертом с маркой. Подобным образом работает дегустация вина во время экскурсии по винограднику. Вы бесплатно пробуете напиток, но в дальнейшем активно приобре-

таете понравившуюся вам марку, причем без каких-либо формальных обязательств. Аналогичный принцип лежит в основе мощной поколенческой модели гражданского поведения американцев, заданной принятием в США Солдатского билля о правах, согласно которому государство оплачивало обучение ветеранов Второй мировой в колледжах, что стало своего рода пусковым механизмом, запустившим цикл пожизненной взаимности. Сходные эффекты могут быть достигнуты и посредством «социального дара», такого как образовательные гранты или финансируемые государством детские доверительные фонды. Их действенность значительно выше в сравнении с аналогичными государственными расходами, определяемыми в терминах «права» на получение услуги.

Значимость социальных взаимодействий объясняет, почему непосредственная совместная деятельность или общение могут быть гораздо более эффективными, нежели безличный документ или сообщение, полученное по электронной почте. К примеру, подходы, основанные на индивидуальном очном взаимодействии людей оказались весьма полезными с точки зрения пропаганды использования альтернативных автомобилю транспортных средств. Так, обходы домовладений и давление сверстников побудили многих жителей австралийского Перта реже пользоваться машиной. Некоторые программы предполагают привлечение волонтеров к ведению путевых дневников, в которых высказываются личные соображения о том, какими другими транспортными средствами пользоваться для поездок. Во многом аналогичные результаты были получены в ходе изучения гражданского и политического поведения. В США был проведен эксперимент с рандомизированным планом, в котором приняли участие 30 тыс. избирателей. Исследователи попытались сравнить действенность различных методов (листовки, телефонные кампании и личные посещения домовладений), направленных на увеличение явки избирателей. В каждом из них использовались внепартийные политические сообщения о важности использования американцами права участия в выборах¹⁶. Листовки оказали умеренное воздействие на аудиторию, увеличив явку из

бирателей примерно на 2,5 %. Телефонные звонки не вызвали практически никакого действия (если не вызвали негативный эффект). И, наконец, общение лицом к лицу, когда незнакомец, стоящий на пороге вашего дома, напоминает о грядущих выборах, способствовало резкому, на 10–15 %, повышению показателей явки на выборах¹⁷. В конечном счете, несмотря на относительно высокие издержки, непосредственные человеческие контакты оказались наиболее затратоэффективными. Другие методы используют стремление людей к общественному признанию (от осознания, что другие изменили поведение подобно нам самим) или влияние таких авторитетных фигур, как врач, судья или полицейский.

В последнее время эти психологические научные открытия и теоретические построения использовались при реализации различных направлений государственной политики. Программы оказания услуг гражданам трудоспособного возраста, нуждающимся в помощи и поддержке для получения работы, первопроходцами в разработке и осуществлении которых были скандинавские страны, в гораздо большей степени учитывали обусловленность при разработке механизмов социального обеспечения и опирались на фактор неприятия риска (угроза потери льгот), психологическую ставку дисконта (основной акцент на ближайшие последствия), авторитет персональных советников и чувство социальной взаимности. Что касается сферы здравоохранения, то здесь в течение многих лет активно обсуждался вопрос о необходимости повышения личной ответственности людей, получающих медицинские услуги, посредством включения в перечень прав потребителей дополнительных условий, санкций или поощрений. Чувство взаимности используется даже в не слишком важных договорах, особенно если они побуждают пациентов к недвусмысленному принятию на себя обязательств о будущем поведении и способствуют формированию новых социальных норм.

Эти методы способны уравновесить мощные психологические факторы, препятствующие проявлению нами заботы о своем собственном здоровье. Дисконтирование означает отсутствие у нас склонности к изменению пове-

дения в настоящем ради укрепления здоровья или prolongation жизни в неопределенном будущем (лучше я выпью с друзьями или съем гамбургер сегодня, чем получу лишний год жизни завтра). Асимметрия приобретений и потерь обуславливает отсутствие у нас склонности к обмену непосредственно испытываемого чувства удовлетворения (курение) на потенциальную полезность в будущем (ощущение хорошей физической формы). И наша психологическая защита, и приписывание заставляют думать, что слишком рано уходят из жизни и подвержены болезнями всегда другие люди, но никак не мы сами.

Хороший пример использования психологических приемов для изменения поведения населения — успехи Таиланда в ограничении распространения СПИДа и других заболеваний, передающихся половым путем. Они были достигнуты благодаря предпринимавшимся на разных уровнях неотступным усилиям, направленным на изменение социальных норм использования презервативов. Они включали в себя консультации в рамках общегосударственных информационных кампаний, активное вовлечение представителей всех групп риска (*заинтересованность и последовательность*), суровые наказания в отношении администрации публичных домов, в которых игнорировались требования по обеспечению безопасности (*экономические санкции*), и введение правила, согласно которому проститутки обязаны были настаивать на использовании клиентами презервативов (*самозффективность*). Но, возможно, важнейший аспект программы состоял в том, что сочетание всех элементов привело к возникновению ощущения трансформации общественных привычек (*социальное признание*) и ускорению процесса формирования новых социальных норм.

Известно множество других, близких к вышеприведенным, примеров. Анализ опыта стимулирования населения к получению образования, когда молодым людям выдают денежное вознаграждение за то, что они оканчивают школу (например, в рамках британской программы «Предоставление пособий на образование»), показывает, что положительная обусловленность может быть более эффективной, чем традиционные отрицательные ее

формы. Свою действенность продемонстрировали и модели восстановительного правосудия, когда преступники несут непосредственную ответственность перед потерпевшими и в некоторых случаях обязаны возместить нанесенный правонарушением ущерб. Отличительной чертой этих моделей является более реальное, более острое осознание преступником причиненного ущерба и страданий жертвы (*доступность и моделирование*), в то время как потерпевший получает возможность выразить свои чувства (*самозффективность и облегчение*). Восстановительное правосудие побуждает к проявлению «реинтегративного чувства стыда», когда правонарушитель получает возможность принести извинения и возместить нанесенный сообществу ущерб, а сообщество, в свою очередь, — простить оступившегося человека; все вместе это создает условия для исправления преступников и улучшения их имиджа в собственных глазах и в глазах окружающих. Воспитательные классы оказались эффективными и с точки зрения изменения образа действия родителей, и с точки зрения коррекции поведения детей. Эффект достигался очень быстро и оказался весьма устойчивым. Там, где родители малолетних правонарушителей посещали такого рода занятия, количество случаев антисоциального поведения сократилось на 30 %.

Влияющие на уровень преступности социальные нормы могут изменяться и под воздействием перемен во внешнем окружении, таких, например, как незначительное улучшение уличного освещения¹⁸. И, конечно, мощным фактором является поведение других людей. Так, «теория разбитых окон» была изобретена нью-йоркской полицией, пытавшейся корректировать социальные нормы приемлемого поведения горожан, не допуская появления или быстро устраняя такие визуальные символы нарушений общественного порядка, как разбитые окна в домах или сгоревшие автомобили. Власти города считают, что применение подобных методов позволяет добиться сокращения количества самых разных правонарушений и преступлений, от «угрожающего поведения» до «наркоторговли». И наконец, поведение отдельных индивидов во многом зависит от особенностей

района проживания и принятого в данном сообществе образа действий. Проведенные в США исследования показали, что для районов с высоким уровнем «коллективной эффективности» (где большее количество соседей знакомы друг с другом и где выше вероятность вмешательства жителей в случаях мелких нарушений общественного порядка, таких как прогулы школьных занятий или хулиганство со стороны компаний подростков) характерны низкие показатели преступности¹⁹. Тот факт, что эти положительные эффекты сохраняются даже в тех случаях, когда исследователи делали поправки на социально-экономические факторы и уровни преступности в прошлом, позволяет сделать вывод о наличии здесь причинно-следственной связи.

Изменение поведения как научная область непрерывно развивается. В то же время наилучшие стратегии коррекции поведения основываются на результатах тщательного анализа факторов человеческих поступков с целью разработки и применения тонких инструментов воздействия, адаптированных к самым разным видам мотивации. Критически важными предпосылками подобных вмешательств является проведение скрупулезных исследований рынка, количественный анализ и качественные исследования с применением техник психологического профилирования, необходимых для сегментации общества. Для того чтобы выбрать наиболее действенные инструменты влияния на людей, страдающих от избыточного веса, необходимо классифицировать группы населения не только по таким критериям, как состояние здоровья и текущее поведение, но также по параметрам дееспособности и стремления к изменениям. Затем в отношении каждой из групп могут быть применены целевые стратегии, сочетающие в себе определенные наборы стимулов и давление со стороны равных, индивидуальные и групповые поощрения, а также обращения лидеров общественного мнения со словами поддержки.

Специалисты в области психологии остаются сегодня на вторых ролях в процессе разработки стратегий. Но если попытаться заглянуть в будущее, то значение психологических методов в среде политиков и страте-

гов, скорее всего, будет неуклонно возрастать. Ведь все они основываются на понимании той простой вещи, что человек склонен полагаться на собственные привычки, которым миллионы людей следуют ежедневно.

Мотивирование государственных служащих

В предыдущем разделе мы рассмотрели проблемы изменения общественного сознания. Однако успешные стратегии должны покорить сердца и умы людей, на которых возложена ответственность за воплощение долгосрочных планов государства. Неудачи многих стратегий были обусловлены неправильным пониманием мотивов, которыми руководствовались исполнители, то есть государственные служащие. В других случаях, несмотря на достижение продекларированных государством целей, в общественном мнении стратегии продолжали восприниматься как неудачные. Дело заключалось в подавлении любой инициативы персонала нижнего звена, ответственного за практическую реализацию, в результате чего рядовые сотрудники превращались в силу, противодействующую эффективности оказания тех услуг, которые вменялись им в обязанность (известно, что чем больше друзей или членов семьи обычного англичанина работают в системе государственного здравоохранения, тем сильнее он настроен против существующих в ней порядков).

Анализу взаимодействия государственных структур, стратегий и мотиваций было посвящено множество получивших широкую известность и влияние научных работ. Классический пример — исследование Ричарда Титмуса, в котором рассматривалась проблема рынка донорской крови. Автор показал, что рынки и оплата материального блага способны отрицательно влиять на альтруистическое желание поделиться своей кровью, что противоречит интересу общества и государства. Введение оплаты сданной крови сопряжено с риском снижения и количества и качества донорского материала. Подобно Титмусу, многие исследователи рассматривают предоставление государством услуг как преимущественно альтруистиче-

ский акт. Люди, работающие учителями или врачами, полицейскими или чиновниками жертвуют более доходными альтернативами, поскольку просто любят свою работу. Поэтому во многих случаях они трудятся дольше, чем это предусмотрено правилами, получают сравнительно невысокое жалование и готовы мириться с растущими требованиями к исполняемым ими обязанностям. Из этого следует, что наилучшими способами мотивации исполнителей новой стратегии будут призывы, убеждение и поддержка, а также апелляция к ценностям. Безусловно, коммуникации руководства и сотрудников многих государственных организаций подразумевают, что все их действия осуществляются в соответствии с самыми высокими идеалами.

На другом конце идеологического спектра превалирует мнение, что если мы не будем относиться к государственным служащим как к обычным лицемерам, стремящимся максимизировать влияние и денежное вознаграждение, общество в конечном счете придет к крайне плачевным результатам: ленивые, своекорыстные, жадные до власти государственные ведомства, предоставляющие услуги низкого качества. Для успешного осуществления стратегии необходима холодная голова, то есть четкое понимание того, что поведение реальных государственных служащих и структур слишком далеко от выдержанной в розовых тонах благостной картины, предлагаемой нам сторонниками альтруистического взгляда на вещи. На практике служащие государственных ведомств очень часто получают приличное жалование, особенно, если принять во внимание различные льготы и привилегии (такие как продолжительный отпуск учителей или ранний выход на пенсию полицейских), а также выгоды от высоких гарантий занятости.

Эти антагонистические подходы имеют долгую историю. В английской традиции особое место занимает Томас Гоббс, отстаивавший ту точку зрения, что основным побудительным мотивом человека, превосходящим все остальные, является стремление к власти. Он утверждал, что каждым из нас движет «вечное и неустанное стремление к власти, прекращающееся лишь со смертью». Ис-

точник этого стремления — хрупкость и уязвимость человеческой жизни, то жестокое обстоятельство, что мы не способны защитить наши жизни, гарантировать благоденствие и даже власть, которой уже обладаем, «не приобретая бóльшую». Впрочем, в стремлении к власти и признанию есть и хорошие стороны. Оно способно подвинуть людей к созданию великих произведений искусства или к щедрой благотворительности (как писал Гоббс, «нет более сильного довода в пользу приобретения власти, чем возможность не только удовлетворять свои желания, но и помогать в этом другим людям»; под этими словами подпишется любой государственный служащий). В то же время в любых стратегических разработках следует исходить из наихудших человеческих побудительных мотивов (самым сильным мотивом просоциального поведения является, вероятно, страх наказания). Большим влиянием пользуются идеи Давида Юма, который писал, что «все планы государства, условием осуществления которых является изменение форм поведения представителей рода человеческого, есть не более чем плоды воображения». Поэтому шотландский философ советовал тем, кто строит планы по созданию системы правления, «рассматривать каждого человека как мошенника, преследующего своими действиями лишь частный интерес».

При взгляде из XXI в. ни одна из описанных выше точек зрения — ни та, что делает акцент на воле к власти, ни постулирующая материальную заинтересованность — не представляются реалистичными. Согласно Гоббсу, для того чтобы держать в узде жадных и склонных к мании величия чиновников, требуется потенциально бесконечное число проверок, ревизий и полицейский контроль. Не меньшие издержки предполагает подход Юма — в основном они связаны с поддержанием высокого, сравнимого с частными компаниями, уровня денежного вознаграждения, необходимого для мотивации к труду в государственном секторе. Просто поразительно, сколько современных реформ разрабатываются так, как будто и Гоббс, и Юм были в основном правы, идет ли речь об установлении жесткой системы управления производительностью, инспекциях и аудите или

о попытках решения посредством финансовых стимулов таких проблем, как нежелание врачей работать в бедных и перенаселенных центральных районах крупных городов. Или, как отмечал Джулиан Ле Гран: «Кто только ни занимался проблемами мотивации — философы, социальные и эволюционные психологи, экономисты и представители самых разных областей науки. Однако достичь консенсуса так и не получилось. Никому не удалось устранить противоречия между смыслом, который вкладывается в такие понятия, как своекорыстие и альтруизм, и степенью их распространенности в реальном мире». Мы могли бы добавить к этому и противоречивые воззрения по более широкой проблеме мотивации к труду, которые в целом можно разделить на две группы: действительно ли счастливые работники демонстрируют более высокие результаты деятельности, или не менее функциональными могут быть стресс, страх и несчастье.

Итак, следует ли государственным стратегам исходить из допущения, что люди, с которыми они работают, стремятся действовать правильно? Отчеты о результатах экспериментов, приведенные в психологической и экономической литературе, позволяют сделать однозначный вывод о том, что люди вносят в предоставление общественных благ и во имя общей пользы больший вклад, чем можно было бы приписать чистой корысти. Люди отнюдь не склонны к лицемерию; они готовы жертвовать собственными ресурсами, чтобы наказать тех, кто нечестен; наконец, многие виды альтруизма являются общими для всех. Да, в некоторых случаях альтруизм может быть истолкован в эгоистических терминах (скажем, в тех случаях, когда люди ведут себя альтруистически, рассчитывая на получение в будущем неких выгод от других). Однако часто такие интерпретации являются неверными²⁰.

В последние годы было проведено большое количество исследований, посвященных выявлению склонностей, намерений сотрудников, занятых в государственном секторе. Поскольку в большинстве исследований анализировались *заявленные*, декларированные намерения, они позволили получить достаточно стройную картину. Тщательный анализ опубликованной в США литературы

на эту тему позволяет сделать вывод о том, что, согласно заявлениям работников государственного сектора, они в большей степени стремятся служить обществу и помогать другим людям, нежели персонал частных компаний²¹. Аналогично проведенный в Великобритании опрос менеджеров государственного, частного и некоммерческого секторов обнаружил, что мотивация к альтруистическому служению у представителей государственного сектора значительно сильнее, чем в частном секторе²². Участникам опроса было предложено установить значимость для них каждой из 16 предложенных исследователями целей. Менеджеры, занятые в сфере государственных услуг, на первое место поставили такую задачу, как оказание услуг обществу (у представителей частного бизнеса эта цель не вошла даже в первую десятку). Во многом схожие результаты (принятие менеджерами обязательств по предоставлению государственных услуг лицам старшего возраста) были получены в ходе исследования системы здравоохранения²³. Один из опросов был посвящен мотивации независимых (коммерческих и некоммерческих) поставщиков услуг по уходу и помощи на дому лицам пожилого возраста²⁴. Наиболее сильным мотивом было названо удовлетворение потребностей стариков (85%). Около 87,5% респондентов отметили чувство ответственности перед обществом в целом или отдельной его частью. В числе других мотивов были названы профессиональный долг (76%), совершенствование навыков (67%), удовлетворительный уровень личных доходов (58%), независимость и самостоятельность (40%), доход и максимизация прибыли (8%). С точки зрения приоритетности потребности пожилых людей (41%) явно преобладали над профессиональным долгом (15%) и доходом (14%).

Безусловно, озвученные участниками опросов позиции не следует принимать за чистую монету — некоторые из высказанных мнений представляли собой часть профессиональной самооценки. Однако действительное поведение опрашиваемых не позволяет усомниться в том, что в целом они честно отвечали на предложенные вопросы. В ходе исследования, в котором изучались

модели ценообразования, принятые у коммерческих и некоммерческих поставщиков услуг по уходу на дому за людьми с психическими проблемами, обнаружилось, что стоимость обслуживания была не такой высокой, каковая была бы необходима для максимизации прибыли. Кроме того, некоммерческие организации имели меньшую норму прибыли, чем коммерческие компании. В более позднем исследовании были обнаружены и факты, свидетельствующие об альтруистическом поведении: например, сотрудники, оказывавшие помощь в трудоустройстве граждан, очень часто брались за самые сложные случаи, несмотря на то, что это явно противоречило их финансовым интересам²⁶.

Итак, данные исследований позволяют предположить, что сотрудники организаций, предоставляющих государственные услуги, не только заявляют о своем альтруизме, но и проявляют его в реальной жизни, хотя и в меньшей степени. Однако это всего лишь мотивы, которые могут вступить в конфликт с другими мотивами, такими как стремление к более высокой заработной плате или меньшей рабочей нагрузке. Большое значение в данном случае имеют пороги, уровни и дозы. Альтруизм проявляется лишь в определенной степени, и для того, чтобы он дольше сохранялся, людям необходимо подпитывать его тем или иным вознаграждением (например, общественным признанием). Как мы еще увидим, то же относится и к денежному поощрению. Однако до достижения определенного уровня вознаграждение контрпродуктивно, поскольку подспудно вызывает вопрос о том, какая часть трудового контракта относится к экономике дара. Наряду с этим заработная плата, вне всяких сомнений, является и прямым мотивирующим фактором, и символом признания. Несмотря на то, что, согласно данным опросов, в случаях, когда сотрудникам государственного сектора предлагают финансовые стимулы, они демонстрируют более высокие результаты труда²⁷, одновременно они манипулируют качеством и временем с целью максимизировать получаемое вознаграждение, что может не соответствовать намерениям и устремлениям организации в целом. В соответствии с данными исследования, посвя-

щенного изучению медицинских практик в США, Канаде, Дании и Шотландии²⁸, сотрудники, оплата труда которых зависела от платы за услуги, предоставляли их в большем объеме, чем те, кто получал повременную зарплату или гонорары. В исследовании воздействия финансовых и нефинансовых факторов на труд учителей обнаружилось, что уровень относительных доходов в сравнении с альтернативными формами вознаграждения оказывает заметное воздействие на принятие решения о смене профессии, о выборе места работы выпускниками учебных заведений и возвращении бывших учителей к педагогической деятельности²⁹.

Как оказалось, введенная в большинстве органов государственной власти стран — членов ОЭСР система оплаты труда по результатам деятельности является весьма ненадежным инструментом мотивации работников к большему усердию. Во многих случаях она лишь провоцирует конфликты и подозрительность. Командная заработная плата по результатам позволяет преодолеть некоторые из ограничений, но эта ее способность во многом зависит от количества членов группы. К тому же многое зависит от прозрачности процесса определения размеров денежного вознаграждения: как известно, наилучшим прогнозирующим параметром степени удовлетворения индивида уровнем оплаты труда является его информированность о размерах заработной платы других членов организации (поэтому такого рода данные принято держать в секрете). Мотивирующий эффект денег является не абсолютным, а относительным. Согласно данным из США, существует непосредственная взаимосвязь между разницей в оплате труда и низким качеством продукции. В частности, бейсбольные команды, в которых размеры гонораров игроков значительно различаются, демонстрируют более низкие игровые показатели, чем равные им по силе соперники. Но и в этом случае все зависит от степени разброса в денежном вознаграждении.

Эффективность применения тех или иных инструментов мотивации зависит от характера работы, которая должна быть выполнена. В тех случаях, когда рабочие задачи поддаются стандартизации и являются воспроиз-

водимыми, за процессом их выполнения можно наблюдать, а степень выполнения легко оценить, следует использовать систему оплаты по результатам, прозрачные механизмы управления производительностью и продвижение по службе, основанное на достижениях работника. Если же задачи, а также контексты регулярно меняются, а выносить суждения о достигнутых результатах достаточно сложно, действенность рассматриваемых нами инструментов снижается. Таким образом, заработная плата работников, предоставляющих государственные услуги является важным мотивирующим фактором и индикатором. При ее определении менеджеры должны проявлять особую осторожность, поскольку необходимо ограничивать информацию о принципах ее распределения между сотрудниками. К тому же очень важно соблюдать правильный баланс между признанием заслуг отдельных работников и поощрением коллективных достижений.

Еще одним важным вопросом является проблема денежного вознаграждения добровольцев (например, более 500 тыс. волонтеров британской государственной службы здравоохранения). Согласно данным исследований, оплата труда волонтеров целесообразна лишь до определенного предела, по достижении которого она вступает в противоречие с добровольным характером труда. В том случае, когда заработная плата становится слишком формализованной, добровольцы стараются увеличить объем выполняемой работы при сокращении прилагаемых к этому собственных усилий. Добровольные сиделки, например, не стали бы присматривать за незнакомыми им людьми исключительно ради денег; в то же время лишь некоторые из них были готовы предоставлять свои услуги абсолютно бесплатно³⁰. Многие участники исследования высказывали мнение, что сам факт оплаты имеет большее значение, чем ее размер; в свою очередь, оплата по рыночной ставке имела для них меньшее значение, чем необходимость покрытия неизбежных издержек. Для сиделок очень важно, чтобы труд соответствовал их представлениям о потребностях клиентов, безотносительно к размеру оплаты. Вместе с тем значение имеет «доза»: добровольное пожертвова-

ние не должно превышать получаемую компенсацию; однако в тех случаях, когда компенсация превышает определенный уровень, значение моральной компоненты труда резко снижается.

Мотивирующим фактором для государственных служащих может служить не только заработная плата. Некоторые государственные организации добились больших успехов благодаря семейно-дружественной политике занятости, способствующей как найму, так и удержанию сотрудников. Участники некоторых опросов называли в числе важнейших факторов соответствие труда привычному образу жизни, что во многом связано с локальным характером многих государственных услуг как атрибутов функционирования местных сообществ. Вероятно, в этом случае служащие в меньшей степени мотивированы к оказанию услуг незнакомцам, чем тем, кого они знают. В то же время традиционным для некоторых видов локальных государственных услуг (например, для службы в полиции) является принцип найма сотрудников, проживающих в других районах.

Что можно сказать о контроле и аудите? Ясно, что удовлетворение от труда зависит от степени самостоятельности человека: как правило, доходы самозанятых работников меньше, чем заработок наемных сотрудников, однако первые ощущают себя более счастливыми людьми. Рост числа проверок и управление качеством работы воспринимаются специалистами и персоналом нижнего звена как открытое проявление недоверия со стороны руководства. Неудивительно, что под ударом в этом случае оказывается мотивация. Любые попытки заставить людей, посвятивших жизнь одному призванию и профессиональному самосовершенствованию, действовать по инструкции вызывают протест. К тому же чрезмерно строгий контроль ведет к отказу от любых форм молчаливого соглашения, связанных с добровольностью. В работе Терезы Амабиле было продемонстрировано, что внутренняя мотивация к труду, помимо прочего, влияет на креативность и инновационность³¹. Сходные данные были получены и в результате масштабных исследований деятельности передовых британских муниципали-

тетов. Выяснилось, что ключевыми факторами, тесно коррелирующими с удовлетворением от труда, были отнюдь не заработная плата, рабочее время или дружеские коллеги, но скорее возможность для сотрудников влиять на рабочие планы и выступать с собственными инициативами. Теоретически, должен существовать некий оптимальный баланс между строгим контролем, гарантирующим выполнение трудовых обязательств на установленном уровне, и мотивирующей сотрудника самостоятельностью. Очевидно, что работники государственных организаций воспринимают некоторые формы аудита как разумные и полезные, в то время как другие вызывают у них лишь отрицательную реакцию.

Наиболее приемлемый уровень контроля будет различаться в зависимости от условий. Например, если некая область деятельности вырабатывает у занятых в ней работников дурные привычки, возможно, было бы разумно временно ужесточить контроль, трансформируя привычки в стремление к высоким результатам. Хороший пример — профессия педагога в Чили. Труд учителя хорошо оплачивается, а отрасль не испытывает недостатка в инвестициях. Однако общий уровень образования школьников невысок, по крайней мере, в сравнении со странами, близкими по экономическому потенциалу. В чилийских школах практически не применяется управление качеством предоставляемых услуг и не предпринимается никаких шагов по очистке учительской среды от слабых специалистов. Определенный положительный эффект могли бы дать более регулярные инспекции и ревизии. Однако в случае повышения качества услуг, слишком частые проверки и вмешательство сверху стали бы контрпродуктивными.

Наконец, непосредственное отношение к мотивации имеет вопрос престижа той или иной специальности, основанный на отзывах как занятых в ней лиц, так и представителей заинтересованных сторон, политиков и СМИ. Так, работники социальной сферы Великобритании подвергались крайне жесткой критике, что негативно отразилось на притоке в сферу новых кадров (один претендент на каждую вакансию). Одновременно в ней

сократился и относительный уровень заработной платы. В то же время медицинские консультанты, напротив, пользовались всеобщим уважением и получали достойное жалование за труд.

В Гарвардском университете в течение 10 лет проводилось исследование, посвященное изучению факторов, обуславливающих восприятие той или иной профессии как престижной, а также рабочих задач, наилучшим образом соответствующих этическим нормам и общественным интересам. Руководивший этим проектом Говард Гарднер описывал как привлекательную такую работу, где «все ключевые заинтересованные лица достигли согласия по поводу ее важности и существующих форм ее организации». В процессе исследования проводились опросы на тему восприятия респондентами своей профессиональной миссии и своих ролей (их стыдятся или, напротив, ими гордятся). Полученные данные использовались для того, чтобы установить, в каких секторах имеет место наилучшее соотношение ценностей и действий, а также личной мотивации непосредственных исполнителей. Первоначально объектами изучения выступили СМИ, биотехнологии и бизнес. Особенно низкий уровень соответствия был выявлен в журналистике. Представители этой профессии особенно негативно отзывались о своей работе, а также заявляли о том, что находятся под постоянным давлением и вынуждены поступать наперекор собственным ценностям. Очевидно, что установки по поводу профессии и уровня ее престижа зависят от самых разных факторов, включая социальные нормы. Согласно имеющимся данным, эти установки могут достаточно быстро изменяться. Так, данные опроса, проведенного в странах — членах ОЭСР в рамках Международной программы социальных исследований (ISSP), показали, что в 1989–1997 гг. степень важности такого фактора, как полезность работы для общества, в восприятии женщин-респондентов немного снизилась (с 25,4% до 24,3%). Снижение его роли для респондентов-мужчин оказалось более заметным (с 22,1% до 16,8%). Однако в 1997–2005 гг. значение этого показателя существенно возросло (до 31,6% для жен-

щин и 25,7% для мужчин)³². В какой степени эти сдвиги явились следствием тех усилий, которые прикладывают правительства, чтобы повлиять на социальные нормы, остается неясным. Вместе с тем очевидно, что полученные данные полностью опровергают утверждения о существовании однонаправленной тенденции к возрастанию эгоизма.

Итак, что должны знать политики о людях, которые в конечном счете и претворяют в жизнь их идеи? В прошлом политики колебались между двумя основными, противоречащими друг другу допущениями относительности мотивов работников государственных учреждений: между «рыцарями и жуликами» (выражение Джулиана Ле Грана); между максимизацией власти и повиновением; между жадностью и щедростью. Чрезмерное упрощение этой проблемы зачастую становится причиной серьезных просчетов, в некоторых случаях это выражается в том, что государственным служащим приписывается более сильная мотивация к благим делам, чем та, что существует в действительности, что обуславливает низкие результаты деятельности, а в худшем случае становится причиной коррупции. С другой стороны, представление о всеобщей продажности может порождать не меньшие проблемы. По имеющимся данным (впрочем, весьма далеким от однозначности), справедливым представляется предположение, согласно которому наилучшая стратегия позволяет использовать не один вид мотивирующих факторов, а несколько. Кроме того, эти факторы нуждаются в точной настройке (например, заработная плата должна быть достаточной, но не слишком высокой; ревизии необходимы, но в разумном количестве).

Если обратиться к примеру школьного образования, то в целом под вышеописанную схему подпадает комплекс мер, осуществленных в Великобритании в 1990–2000-е гг. При найме на работу значительное внимание уделялось предрасположенности кандидатов к работе в школе. Один из примеров — заимствованная в США программа *Teach First*, предусматривавшая наём на работу лучших выпускников университетов, отличавшихся

склонностью к преподаванию. Для того чтобы добиться повышения степени удовлетворения, были осуществлены некоторые (недостаточные) изменения в характере задач, стоящих перед учителем. Базовая заработная плата школьных педагогов была существенно увеличена, а системы оплаты труда была дополнена важными элементами управления качеством. Возросло число инспекций и аудиторских проверок, акцент которых со временем сместился в сторону большего учета рисков. В СМИ и профессиональной среде обсуждалось огромное значение труда учителей, массово рекламировались уникальные качества, необходимые преподавателям. Педагоги, добившиеся наибольших успехов, пользовались широкой известностью благодаря различным знакам признания заслуг (премии, награды, включая рыцарские звания для учителей «Сэры для сэров»).

На действенности некоторых из предпринятых мер негативно отразились сообщения, источниками которых были как политики (в некоторых случаях продолжавшие говорить об учителях, как о консервативных противниках реформ), так и сами преподаватели (угрожавшие забастовками профсоюзы практически игнорировали их негативные последствия для детей). Но в целом государству удалось посредством реализации комплексной стратегии изменить мотивацию школьных учителей и статус этой профессии.

Культурное влияние

Третья перспектива изменений в поведении людей открывается нам при взгляде на проблему через призму культуры. Многие из допущенных правительствами разных стран ошибок были вызваны, прежде всего, неправильным пониманием культуры, точно так же как большинство просчетов в международных отношениях связаны с нежеланием взглянуть на мир глазами партнера.

К счастью, мы достаточно много знаем о динамике изменений в различных культурах. В трудах недавно покинувшего нас антрополога Мэри Дуглас представлено теоретическое осмысление поразительной прием-

ственности институциональных культур. Согласно ее теории, нашедшей широкое применение в организациях и в процессе выработки политических решений, мы можем выделить четыре основных способа организации отношений в человеческих сообществах, которые могут быть представлены в форме простейшей схемы 2×2 (табл. 11.1.). По одной оси, которую Дуглас назвала «сеткой координат», отображается степень определенности и отличия поведения и правил (например, установившихся в обществе норм относительно правомерности действий его членов в зависимости от их возраста, расы, пола или квалификации). Примеры высоких значений координатной сетки включают в себя традиционную корпорацию или традиционное аграрное общество. На другой оси — «группа» — расположена степень ощущения людьми своей общности с крупным социальным образованием, по отношению к которому они испытывают чувство долга. Чем больше люди взаимодействуют с группой, тем больший опыт совместного преодоления различных испытаний они приобретают. Чем труднее им войти в эту группу, тем выше будет чувство общности с ней. Совмещая эти два измерения, мы получаем простую матрицу: высокие сетка координат и группа характерны для иерархии; низкие — для индивидуализма; высокая группа и низкая сетка — для эгалитаризма; низкая группа и высокая сетка — для фатализма (к примеру, культура, формирующаяся в среде заключенных, отбывающих длительные сроки наказания за совершенные преступления).

ТАБЛИЦА 11.1.

Способы организации отношений в человеческих сообществах

	Низкая группа	Высокая группа
Высокая координатная сетка	Фатализм	Иерархия
Низкая координатная сетка	Индивидуализм	Эгалитаризм

Эта очень простая модель представляет собой в высшей степени мощный инструмент изучения социальных отношений и восприятия людьми окружающего их мира. Представители иерархической культуры воспринимают мир как контролируемый до тех пор, пока используются правильные структуры и нормы. Большинство государств стремится к иерархии. Этот взгляд на мир в высшей степени естественен для государственных служащих, политических лидеров и большинства консультантов, работающих внутри большого бизнеса и рядом с ним, а также с правительством. Для каждой проблемы найдется решение, необходимо лишь, чтобы его поиск возглавил сильный лидер или элитная команда.

В соответствии с эгалитарным мировоззрением, источником большинства проблем являются иерархия и неравенство, а также недостаточно тесные взаимосвязи и отсутствие солидарности. Возможно большее число дискуссий с участием максимального количества людей рассматривается как абсолютное благо. Необходимо противостоять любым мерам, которые могут привести к углублению неравенства между людьми. В индивидуалистическом мире основным ответом на проблемы служит расширение свобод: предоставьте людям возможность делать свой собственный выбор, и все будет хорошо. Разногласия только приветствуются. Бунтари — это истинные герои. Мир создается и преобразуется воображением и энергией отдельных личностей, а фатализм при взгляде на него более всего присущ людям, обладающим незначительной властью и имеющим ограниченный опыт ее использования.

Поразительно, но эти четыре взгляда на мир встречаются на всех уровнях человеческой организации, от семей и улиц до глобальных компаний и ООН. Они пребывают в постоянном взаимном напряжении, но нуждаются друг в друге. Иерархиям просто необходимо время от времени подпитываться от креативных страстных личностей, а некая толика эгалитаризма позволяет им сохранять общее чувство предназначения. Эгалитарные культуры испытывают потребность в определенной иерархии, чтобы время от времени прекращать дискус-

сии и принимать решения. Индивидуалистические культуры используют иерархии для того, чтобы соблюдать установленные правила, а доля эгалитаризма побуждает людей заботиться друг о друге. Все мы, вероятно, в некоторой мере нуждаемся в фатализме, позволяющем преодолевать трудности и избегать состояния перманентной революции.

Майкл Томпсон и Марко Вервей в недавно вышедшей в свет книге «Топорные решения для сложного мира» развивают идеи Мэри Дуглас применительно к государственной политике. Авторы показывают, как эти различные перспективы способны привести к стратегическому конфликту на примере борьбы с изменениями климата³³. Эгалитаристы рассматривают климатические изменения как следствие расточительства богатого «Севера». Алчная капиталистическая система привела к углублению неравенства между людьми и разрушению общей природной среды. Пороки большого государства и большого бизнеса привели мир на грань катастрофы. Следовательно, решения должны состоять в возврате к малым институтам, более естественному состоянию, в ограничении степени неравенства и переходе к более простому и более устойчивому существованию.

В иерархической перспективе проблема климатических изменений может быть решена только при помощи установления строгих правил и введения жестких ограничений по сокращению выбросов CO₂. Следовательно, необходимо заключение новых соглашений в развитие Киотского протокола, создание новых организаций (вероятно, Всемирной организации по охране окружающей среды), ответственных за их исполнение, и внесение соответствующих изменений в национальные законодательства и нормы регулирования в различных странах мира. Научные знания, которые обобщаются Международной группой экспертов по изменению климата (IPCC), заслуживают полного доверия и требуют серьезного подхода.

Если мы встанем на индивидуалистическую точку зрения, то обе предыдущие группы состоят из паникеров, которые, опираясь на непроверенные научные данные,

пытаются взвалить на мир неподъемное для него бремя. Опыт прошлого свидетельствует о том, что в условиях достаточной свободы люди и рынки умеют избегать возможные катастрофы. Новые технологии, внедряемые в конкурентной среде, позволяют добиться сокращения выбросов там, где это действительно необходимо. В любом случае предлагаемое лекарство окажется хуже болезни.

Все три примера достаточно правдоподобны. За каждым из них стоят различные группы, и все они выказывают удивительно стойкое нежелание осмысливать новые факты, которые могли бы поставить под сомнение заявленные позиции. Подобная ситуация характеризует и ряд других проблем. Например, миграция. Индивидуалисты относятся к ней положительно — чем выше мобильность населения, тем лучше. Обретя свободу, мигранты внесут полезный вклад в новое для себя общество и его экономику, преодолевая все возникающие на их пути барьеры. Эгалитаристы также рассматривают миграцию как благо. Более того, они настаивают на введении строгих правил, запрещающих любую дискриминацию мигрантов. Представители иерархической культуры, напротив, воспринимают миграцию как нечто разрушительное. Если же процессы миграции неизбежны, они должны сопровождаться активной социальной инженерией, направленной на социализацию и интеграцию приезжих.

Каждому культурному мировоззрению свойственно игнорирование оппонентов. Их носители стремятся к изменениям, учитывающим лишь один взгляд на вещи. В том случае, когда мы переходим к практической политике, подобный подход чреват провалом. Мы уже рассматривали множество примеров (от школьной сегрегации до гидроэнергетики) того, что стратеги, полагающиеся в своих расчетах лишь на одну культуру, чаще всего приходят к результатам, полностью противоположным ожидаемым. Избыток директив и контроля вызывает бурные протесты граждан. Излишний индивидуализм разъедает ту социальную ткань, которая и формирует общество.

Майкл Шапиро в описании того, что он относит к положительным свойствам учитывающих культурное многообразие стратегий, использовал такое определение,

как «неуклюжие». Интересно, что стратегии, составляющие основу государственной политики, — от анализа затрат и выгод до неоклассической экономической теории — как раз не учитывают культурные особенности. В то же время многим из нас на собственном опыте хорошо известно, что простые и рациональные, как представляется, решения слишком часто не позволяют добиться желаемых результатов. И наоборот, многие действительно работающие в человеческом обществе решения, выглядят непоследовательными и иррациональными. Возможно, в моих словах нет ничего нового. Но как часто эти проблемы полностью игнорируются в дискуссиях о государственной политике.

Успешные стратегии сочетают в себе экспертный анализ и планирование, широкие дебаты и партнерство различных сторон, рыночные и другие соглашения, воздействующие на мотивацию отдельных людей. Всемирная сеть является показательным примером, объединяющим в себе все названные выше черты, даже несмотря на то, что первоначально Интернет разрабатывался как часть классической системы командного управления вооруженными силами США. И наоборот, Киотский протокол основывается исключительно на бюрократическом вертикальном регулировании, а перспективы его исполнения, хотя бы в части организации эффективного мониторинга, вызывают большие сомнения. В действительности исход борьбы с изменениями климата будет зависеть от взаимодействий различных культур — некой системы нормативов и штрафов в сочетании с рыночными силами, направленными на экономию энергии и использование ее возобновляемых источников, а также характерного для эгалитарной культуры стремления людей к более устойчивому образу жизни и принятию на себя ответственности за будущее группы, в данном случае — всего человечества.

Как государство могло бы использовать эти теоретические наработки? Оно получило предупреждение, согласно которому в отношении таких комплексных феноменов, как человеческие сообщества, не следует использовать единственный набор инструментов. Од-

новременно научные открытия последних лет являются весьма эффективным инструментом при разработке стратегии любых преобразований в глобальном масштабе. Говоря прямо, стратегия, в которой отсутствует пространство для всех культурно-нормативных схем, скорее всего, приведет к провалу. Возможно, именно это имел в виду Ф. Скотт Фицджеральд, писавший, что «выдающийся ум проверяется умением одновременно удерживать в сознании две противоположные идеи и при этом не терять другой способности — действовать»³⁴.

Так, например, реформы в секторе государственных услуг, основанные исключительно на стимулировании работников, точно так же обречены на провал, как и стратегии, направленные на подавление антисоциального поведения, опирающиеся исключительно на наказание правонарушителей. Стратегии, в которых не предусматривается обращение врагов в фаталистов, натолкнутся на очень мощное сопротивление. Действительно мудрые долгосрочные планы основываются на мобилизации всех культур и уходе от излишней прямолинейности. Данное положение, безусловно, противоречит принципу «бритвы Оккама». Ясные стратегии, опирающиеся на простые модели каузальности, пригодны лишь в решении простых задач. Однако для более сложных вопросов, решение которых и составляет повседневную работу правительств, такие стратегии не слишком эффективны.

Другим возможным выводом является следующий: культурная грамотность может быть не менее ценным навыком, чем более общие навыки администрирования или знание экономики. Многие из наиболее трудных вопросов XXI в. имеют прямое отношение к культуре и идентичности. Самые запутанные клубки противоречий между преданностью своей стране и чувством рессентимента по отношению к ней, способные привести к расколу государств, крайне редко могут быть сведены к логике и рациональности. Однако даже на полях самых ожесточенных культурных сражений может быть устроен мир. Примером может служить противостояние по поводу аборт во Франции. В начале 1970-х гг. эта и многие другие страны оказались разделены на два не-

примиримых лагеря. Члены одного из них рассматривали аборт как отвратительное убийство, как нарушение фундаментального права на жизнь. Представители другого — рассматривали право на аборт как фундаментальное и в то же время целиком и полностью частное дело. Однако культурно образованные французские законодатели нашли возможность нейтрализовать конфликт. В 1975 г. в стране был принят закон, согласно которому в течение первых 10 недель беременности женщина могла в любой момент воспользоваться правом на аборт, если она предоставляла свидетельства о тех или иных противопоказаниях или исключительных обстоятельствах, достаточных для нарушения права утробного плода на жизнь. Решение об аборте могла принять лишь сама женщина. Но даже в том случае, когда она решалась на операцию, ей предоставлялась одна неделя для консультаций о доступных возможностях в случае, если она изменит свое мнение и решит сохранить ребенка.

В данном случае мы имеем дело с осознанным и аккуратным культурным компромиссом, который позволил уважительно отнестись к ценностям обеих конфликтующих сторон. Аналогичные решения могут быть применены и в отношении многих других «асимметричных» проблем, что позволило бы поддерживать гармонию в многообразных обществах. Почему бы не разрешить сикхам ездить на мотоциклах без защитных шлемов? Почему бы не выделить молитвенные помещения для мусульман в государственных учреждениях и одновременно не ужесточить закон в отношении, например, таких деяний, как принуждение к заключению брака? Но в каждом таком случае решения должны не дедуктивно выводиться из некоего набора принципов, а конструироваться на основе противоположных воззрений.

Глава 12

Завоевание (и утрата) общественного доверия

Результаты недавнего опроса общественного мнения однозначно свидетельствуют о том, что «за исключением Нидерландов... начиная с 1970-х и до середины 1990-х гг. во всех промышленно развитых демократических странах было отмечено снижение уровня доверия к правительству»¹. Аналогичная картина наблюдалась и в США. В этой стране доверие к центральным властям достигло максимума в 1960-е гг., а затем происходили лишь периодические всплески (в середине 1980-х гг. и в начале 2000-х гг. после террористического акта 9 сентября), пиковые значения которых всякий раз уступали предшествующим, а затем падали до еще более низкого уровня.

Доверие является следствием хорошей государственной стратегии и вместе с тем, часто, — условием ее воплощения в жизнь. Успех в достижении амбициозных целей зависит от готовности общества исходить из презумпции разумности правительственного курса. В то же время сочетание внешнего давления и ошибочной политики способно нанести больше вреда, нежели пользы процессу формирования доверия. Государственная политика подвергается непрерывным атакам со стороны наблюдателей, циников и скептиков, мыслящих короткими временными горизонтами, но имеющих свободный доступ к общественной трибуне, которые предоставляют им разговорные радиостанции, газеты, организации, специализирующиеся на проведении опросов населения или различные лоббистские структуры. Во многих странах стиль медийного освещения политики правительства лишает последнее стимулов к принятию разумных мер. СМИ склонны драматизировать второстепенные про-

блемы и игнорировать важнейшие вопросы, не столько добиваясь подотчетности, сколько инсценируя борьбу за нее. Формирование политики имеет огромное значение с точки зрения определения конкретных действий правительства. Например, согласно данным международных исследований, для стран с остроконкурентной партийной системой характерны более высокие показатели численности заключенных, отчасти потому, что политики считают необходимым реагировать на давление СМИ, требующих активной борьбы с преступностью. И наоборот, в странах с консенсусной политической традицией гораздо легче реализовывать стратегии, направленные на искоренение причин преступности².

Влияние общественного мнения и относительное ослабление партийных институтов обусловили повышение статуса и расширение власти специалистов в области маркетинга, опросов общественного мнения, подачи информации и манипулирования фактами. Одним из следствий этого стало широкое распространение политических моделей, в которых члены партий не имеют ни малейшего отношения к осуществлению политики, а основной объем ресурсов направляется на массовую рекламу или донесение целевых сообщений, разработанных на основе результатов исследований в фокус-группах³. Предвзятая подача информации обычно противоречит стратегии, как форма, не соответствующая содержанию. Кратковременные всплески внимания СМИ нимало не способствуют более глубокому пониманию общественностью сущности долгосрочных планов. Более того, правительство медленно и неуклонно движущееся к достижению цели, скорее будет подвергнуто критике⁴. Тем не менее государственные стратегии принадлежат сфере политики. Они нуждаются в коммуникациях и союзниках. Здесь, однако, возникает проблема разделения процессов разработки и осуществления стратегий и методов, используемых политиками в процессе поиска поддержки, привлечения сторонников и оказания влияния на колеблющихся избирателей.

Каждая система обладает внутренними разграничительными линиями (порой очевидными, порой неявны-

ми), служащими различению ролей публичного политика и чиновника. Вестминстерская система предполагает, что высшие чиновники обязаны давать авторитетные заключения по вопросам воплощения в жизнь тех или иных политических решений и использования наиболее действенных инструментов, которые не только позволяют добиться повышения эффективности и экономии средств, но и способствуют упрочению репутации правительства. Высшие должностные лица государства несут ответственность за разработку и осуществление политики; разъяснение принципов работы политических механизмов (например, в выступлениях перед парламентскими комитетами); обоснование и отстаивание политики государства с изложением факторов, обусловивших принятие министрами решений, которые они считают правильными в сложившихся обстоятельствах; и наконец, за предание гласности той или иной политики. При этом высшим чиновникам запрещено выходить за четко установленные границы: они не имеют права восхвалять политику правительства, критиковать оппозицию или давать рекомендации по вопросам фундаментального философского выбора (высокое налогообложение против низкого, авторитарная форма правления против либертарианства).

Но даже в этих условиях особую важность приобретает серьезный уровень политической подготовки высших чиновников, независимо от их индивидуальных предпочтений, а также понимание ими динамики общественного доверия. Политическое измерение уже разработанной стратегии требует столь же пристального внимания, что и все остальные ее аспекты: как выстраивать линию публичной защиты, как нейтрализовать, обойти или откупиться от врагов и как придать политике свежий импульс (для ответственных должностных лиц все это должно служить средством достижения наилучших результатов в интересах общества, а не сохранения рычагов власти в руках конкретной администрации)⁵.

Успех государственных стратегий зависит от доверия общества к деятельности правительства. В то же время последнее имеет возможность проведения в жизнь собст-

венных стратегий, направленных на повышение степени доверия к нему общества. Именно на этой территории философия и фундаментальные принципы пересекаются с политикой как родом ремесла, то есть набора практических инструментов вовлечения больших масс людей в разработку и реализацию сложных комплексных решений. Некоторые из таких навыков приходят лишь с опытом пребывания у власти. К примеру, города в самых разных странах мира сталкиваются с проблемой поиска мест для таких малопривлекательных промышленных объектов, как мусоросжигательные заводы, или учреждений вроде тюрем и психиатрических лечебниц. Немногие инициативы способны мобилизовывать местные сообщества так, как предложения о размещении в непосредственной близости от жилых районов «учреждений специфического профиля». Подобные проекты всегда внушают жителям страх повышения уровня преступности и снижения цен на недвижимость, находящуюся в их собственности, а также уверенность в том, что власти пытаются взвалить на них непосильное бремя.

Тем не менее мировой опыт подсказывает, что простые методы могут помочь властям добиться значительного снижения этих опасений. Прежде всего, местному сообществу необходима информация — публикация сообщений о уже существующих и планируемых к размещению объектов обычно помогает убедить жителей окрестности в том, что никто не собирается усложнять им жизнь (такова стратегия властей Нью-Йорка). Необходимо, чтобы представители местного сообщества были вовлечены в обсуждение проблемы уже на ранних стадиях, по крайней мере, до принятия окончательного решения. Третьей мерой могут служить переговоры с небольшими группами представителей общественности, что открывает возможность для поддержания диалога между сторонами. И, наконец, четвертая рекомендация заключается в том, что следует избегать выбора мест, характеризующихся высокой долей длительного время проживающих в данном районе людей, что при прочих равных условиях становится дополнительным фактором сопротивления изменениям.

Перечисленные меры являются сравнительно простыми как в организации, так и в исполнении. При этом они составляют часть растущего корпуса знаний о методах поддержания безопасности и легитимности государства, часто путем обеспечения большей прозрачности того, что Джон Мильтон называл «туманами и лабиринтами государства»⁶. Мы уже упоминали о том, что легитимность является целью, достижение которой лежит в основе любой проводимой политики и стратегии. Удивительно, насколько часто государство без каких-либо разумных оснований допускает элементарные ошибки, неизбежно влекущие за собой отчуждение общества от него. Мне не раз доводилось быть непосредственным свидетелем поразительных неудач. Например, правительство Тони Блэра обещало добиться значительного увеличения объема инвестиций в оказание государственных услуг с целью повышения их качества и эффективности (сокращение преступности и повышение уровня образования). Однако, покидая в 2007 г. свой кабинет после десятилетнего пребывания на посту премьер-министра, Блэр оказался в удивительной, парадоксальной ситуации. Его правительству удалось добиться многих продекларированных целей. Списки очередников и время ожидания тех или иных государственных услуг значительно сократились. Результаты школьных экзаменов резко улучшились. Преступность снизилась. Увеличилось количество компетентных государственных служащих на передовой линии взаимодействия с гражданами. Проводившиеся опросы относительно стандартов предоставления государственных услуг показывали, что, по мнению граждан, дела идут лучше, чем прежде, и они в целом удовлетворены деятельностью местных школ, больниц и полиции. Однако лишь немногие англичане верили в то, что правительство Великобритании действительно достигло провозглашенных им целей, и были согласны с тем, что государству удалось добиться повышения стандартов системы в целом. Большинство британцев полагали, что их собственный положительный опыт является уникальным.

Можно выделить несколько очевидных причин существования столь противоречивых мнений. Некоторые

из них относятся к числу внешних по отношению к правительству. Например, влияние алармистски настроенных СМИ, придающих чрезмерное значение каждой неудаче государственных органов власти и игнорирующих большинство достижений. Но присутствовали и внутренние факторы, на которые правительство в состоянии было оказывать непосредственное воздействие, такие как, например, стиль проведения реформ, вызвавший отчуждение в среде профессионалов и государственных служащих, поставив под сомнение их мотивации и компетентность.

Так что же случилось с доверием? Неужели оно исчезло навсегда? Способны ли мы повлиять на него? Романтизировать прошлое очень легко, на самом же деле золотой эры полного доверия никогда не существовало. Проведенный компанией *Gallup* в 1944 г., в разгар Второй мировой войны, опрос показал, что лишь треть англичан верили в то, что политические лидеры руководствуются в своих поступках национальными интересами (еще треть считали, что политики служат своим партиям, а остальные — что они ведомы исключительно эгоистическими побуждениями). Некоторые долгосрочные тенденции позволяют сделать вывод о том, что доверие вообще не отличается прочностью. Психолог Эрик Эрикссон описывал «базисное доверие» как нечто усваиваемое человеком с ранних лет, когда он доверяет тем, кто о нем заботится, и учится тем самым доверять другим и самому себе⁷. В некоторых обществах с течением времени уровень базисного доверия снижается. К примеру, в Великобритании данный показатель для межличностных взаимодействий сместился с 50 % в 1950-х гг. до 30 % — в 2000 гг. За прошедшие тридцать лет уменьшились и степень лояльности к важнейшим институтам, а тот же индикатор в отношении к избранным политикам значительно опередил такие из них, как армия или неправительственные организации (диагр. 12.1.). Другим общим трендом является разрыв в уровне доверия между государственными учреждениями (здесь наблюдается падение) и их рядовыми сотрудниками, такими как учителя, полицейские и врачи (остается высоким). Это расхожде-

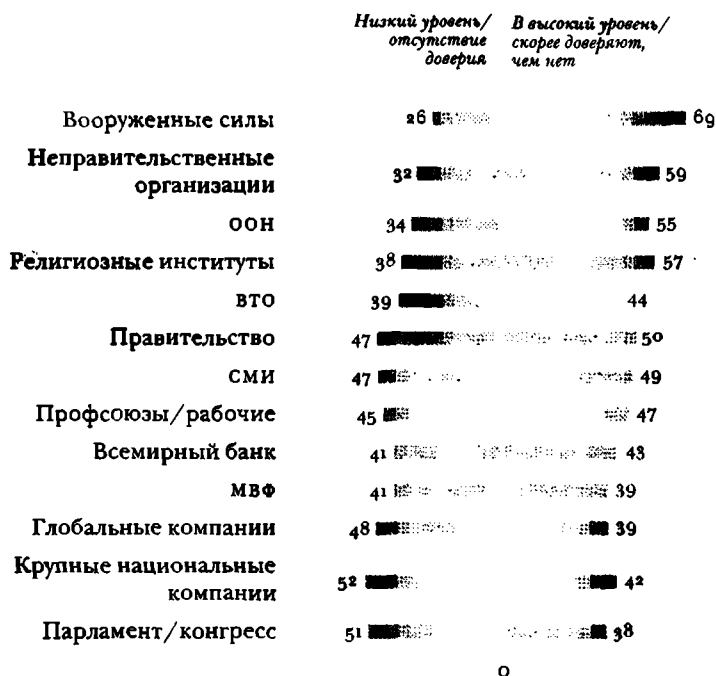


ДИАГРАММА 12.1.

Степень доверия к различным институтам (в %)
 ИСТОЧНИК: Gallup, Environics International, 2002; в опросе приняли участие 36 тыс. респондентов из 47 стран

ние между институциональным недоверием и персональным доверием побудило многие правительства провести реорганизацию деятельности своих ведомств и учреждений в направлении более личного характера контактов с гражданами, отдавая большее предпочтение семейным врачам, личным советникам по вопросам социального обеспечения или участковым полицейским, нежели безличному бюрократическому аппарату.

В некоторых странах мира граждане, тем не менее, отказывают в доверии даже рядовым госслужащим. В 2007 г. компания *Gallup* провела опрос жителей 86 стран мира.

Респондентов попросили оценить вероятность того, что сосед, полиция или незнакомый человек возвратят им потерянный бумажник или другую ценную вещь. Около 96 % норвежцев и 93 % жителей Новой Зеландии выразили доверие полиции, а 94 % граждан и той, и другой страны — соседям. Однако жители большинства стран доверяют скорее своим соседям, чем полиции (на Ямайке и в Азербайджане лишь 33 % опрошенных выразили уверенность в том, что полицейские поступили бы честно), а в некоторых государствах граждане не доверяют вообще никому. В частности, в Камбодже и Лаосе своим соседям доверяют лишь 24 % респондентов. Общая картина показывает, что в целом люди не склонны доверять кому бы то ни было, и, вероятно, не без оснований.

Ряд стран демонстрируют рост уровня межличностного доверия — например, Дания и Швеция, а некоторым институтам удастся восстановить утраченную прежде лояльность граждан. Исследователи выделяют несколько обуславливающих эту тенденцию факторов, часть из которых, на первый взгляд, противоречит здравому смыслу⁸. Очень часто недоверие приписывают индивидуализму или отказу от участия в делах местного сообщества. Однако готовность граждан к добровольному участию в решении важных для общества вопросов остается высокой, что иногда объясняют сменой поколений. Вместе с тем когортные исследования показали, что по мере взросления молодежи уровень ее доверия и вовлеченности в политику повышается и постепенно достигает показателей, характерных для предшествующего поколения. Действительно, молодые люди неохотно вступают в политические партии, но они проявляют гораздо более высокую гражданскую активность (количество участников демонстраций, потребительские бойкоты, обращение с петициями), чем их ровесники в 1960-х гг., которые считаются временем расцвета молодежных движений.

Альтернативное объяснение растущего недоверия граждан основывается на завышенных ожиданиях общества по отношению к государству, следствием чего с неизбежностью становится разочарование. Однако данные опросов свидетельствуют о том, что люди достаточ-

но реалистично оценивают эффективность государства в оказании различных услуг населению, а отмеченные нами расхождения в степени доверия не связаны с различиями в этих ожиданиях. Недоверие невозможно объяснить и более высоким уровнем образования граждан, хотя бы потому, что более информированный электорат труднее ввести в заблуждение. Как известно, качество образования ассоциируются отнюдь не с низкой, но с более высокой степенью лояльности. К тому же с течением времени уровень политического доверия быстрее снижается среди менее, а не более образованных групп граждан.

Есть все основания избегать поспешных обобщений. Более тщательный анализ различных государств и институтов дает интересную и обнадеживающую картину. Некоторым странам, так же как и институтам, удалось добиться повышения уровня доверия. Вообще говоря, самые успешные из них хорошо справляются и с решением своих основных задач. Большое значение имеет компетентность, особенно в случае, когда речь идет об управлении экономикой. Впрочем, одной компетентности здесь недостаточно. Принципиальное значение имеет восприятие деятельности институтов и государства как честной и отвечающей интересам общества или как моральной и не используемой в корыстных интересах. Институты, пользующиеся общественным доверием, умеют признавать и оперативно устранять допущенные ошибки (в случаях, когда дела идут не так, как следовало, восстановлению доверия способствует не столько выплата возмещения ущерба, сколько демонстрация того, что подобные ошибки никогда не повторятся впредь). Нередко наибольшей лояльностью пользуются институты, которые активнее всего взаимодействуют с обществом — от полиции, находящейся в непосредственном контакте с гражданами, до парламентов, принимающих от избирателей петиции по обсуждаемым вопросам.

Названные особенности пользующихся высоким доверием институтов отражают общую тенденцию к разрушению доверия. Правительства разных стран утрачивают доверие в тех случаях, когда игнорируют необходимость обратной связи с населением, когда вновь и вновь обра-

щаются к устаревшей риторике и идеям, когда ведут себя настолько прагматично, что впору говорить о беспринципности. В западном мире одним из злейших врагов доверия является практика финансирования политических партий: скандалы с сомнительными пожертвованиями от богатых частных лиц или корпораций разрушили немало репутаций. И тем не менее политический класс многих стран явно недооценивает усилия, которые потребуются приложить для предотвращения кризиса. Не забудем и о том, что доверие непрерывно разъедается коррупцией⁹, а также некомпетентностью властей, демонстрируемой во времена кризисов, в особенности экономических и военных. В столь сложные периоды государству крайне важно удерживать ситуацию под контролем (по крайней мере, делать вид), действуя как можно более оперативно, зачастую ценой отказа от принципов инклюзивности (включенности). В этих случаях доверие общества с большой вероятностью будет зависеть от решительности принимаемых мер, а также централизации коммуникаций, которая позволяет исключить распространение противоречивых сведений от различных частей правительственного аппарата.

Степень доверия к государству зависит и от того, сдерживает оно данные обещания или склонно их нарушать. Так, правительство Великобритании некоторое время пыталось следовать правилу, согласно которому объявление о предоставлении важных новых услуг производилось только после того, как доступ к ним был обеспечен, по крайней мере, для 50 % населения. «Недообещать, но перевыполнить» — хороший принцип, даже если министрам, находящимся в постоянном цейтноте, крайне трудно ему следовать. И здесь большое значение имеет стиль политической деятельности. Государству, которое стремится к сохранению доверия, необходимо самоограничение: меньше деклараций, меньше заявлений, преодоление соблазна закрытости и подчеркнутая скромность.

Очевидные признаки утраты связи с обществом побуждают правительства многих стран с еще большим усердием их поддерживать. Или, говоря словами одного министра, госслужащие должны обладать скорее

ментальностью «бунтарей, а не функционеров», людей со стороны, случайно оказавшихся у кормила власти, а не чиновников, занимающих это место по праву. То же стремление к поддержанию обратной связи лежит в основе тех усилий, которые предпринимают правительства для внедрения новых подходов к государственному управлению. Последние включают в себя, в частности, более строгие этические нормы и кодексы поведения¹⁰. Другие государства сосредоточивают усилия на расширении каналов коммуникации с лицами, ответственными за принятие решений. В американском Финиксе, который часто рассматривается в качестве примера образцового городского менеджмента, жесткий контроль над расходами сочетается с активным привлечением волонтеров для участия в заседаниях различных комитетов, что позволяет информировать руководителей города об общественных настроениях¹¹. Впервые реализованное в Бразилии бюджетирование с участием исполнителей, предполагает непосредственное вовлечение представителей общественности в процесс принятия решений о расходах. Гражданские коллегии, широко распространенные в разных странах мира, открывают возможность участия в тщательном изучении проблем репрезентативной группой граждан. Достижению аналогичной цели, но на более высоком уровне, служат совещательные опросы (в некоторых случаях для их проведения используются СМИ)¹². Среди наиболее впечатляющих недавних примеров — подготовка реформы избирательной системы в Британской Колумбии. В этой провинции Канады были созданы гражданские ассамблеи, к участию в которых методом случайного отбора были привлечены 160 членов. Их задача состояла в том, чтобы консультировать правительство провинции по вопросам запланированной реформы. Некоммерческая организация *AmericaSpeaks* привлекла к обсуждению вопроса о том, что должно быть построено на месте башен-близнецов в Манхэттене, 5 тыс. нью-йоркцев. Все эти методы послужили достижению общественностью более глубокого понимания проблем и вариантов выбора, с которыми сталкиваются власти, а также установлению более ответственных отно-

шений между управляющими и управляемыми, основанных на понимании ограничений власти и знания, а также открытости к новым возможностям.

Вышеуказанные методы, однако, могут потребовать существенных расходов, отнюдь не гарантируя успеха в деле завоевания общественного доверия, не в последнюю очередь потому, что они лишь косвенным образом воздействуют на людей, не вовлеченных в соответствующие мероприятия. Более того, плохо организованные консультации могут спровоцировать рост недоверия и усиление неприязни к государству (прежде всего, в случае, когда их проведение носило осознанно косметический характер, а решения были приняты заранее, или консультации были чистой формальностью, в то время как окончательные решения все равно принимали избранные политики). Некоторые методы вовлечения граждан приводят к завышенным ожиданиям, тогда как другие просто не могут в достаточной мере вдохновлять людей. Например, в конце 1990-х гг. в Чикаго предпринимались энергичные попытки привлечь жителей города к участию в охране общественного порядка и повышении качества образования. Но к ним присоединилось всего 5–6 тыс. горожан (при общей численности в несколько миллионов). Для сравнения: в бразильском городе Порту-Алегри участниками процесса бюджетирования с привлечением исполнителей была существенно большая доля жителей (около 30 тыс. граждан в городе с населением около 1 млн человек, при непропорционально высоком участии женщин и бедняков). Тем не менее иницировавшая этот процесс Рабочая партия в 2004 г. потерпела поражение на выборах и лишилась власти.

Действительно эффективные методы дополняют представительную демократию, а не служат ей альтернативой. Это представляется разумным, поскольку лишь незначительное меньшинство населения готово уделять участию в подобных мероприятиях значительное время, за исключением тех редких случаев, когда под угрозой оказываются основополагающие интересы граждан. Повышенную активность, как правило, проявляет не более 1% членов любого сообщества (например, такова доля

тех посетителей сайта *You Tube*, делящихся с другими своими видеозаписями, или доля активных членов политических партий из общей численности избирателей)¹³. Их участие способствует значительному повышению качества процесса принятия политических решений, однако она не может рассматриваться как замена массовым коммуникациям и всеобщему голосованию. Некоторые из наиболее успешных экспериментов либо носили явно выраженный консультативный характер (давая возможность избранным политикам объяснить, почему они принимают или отвергают то или иное предложение), либо в центре внимания их участников стояли вопросы, находящиеся на периферии партийной политики. Рассматриваемые нами процессы, основанные на включении в них всех желающих, позволили добиться значительного снижения остроты противоречий в таких областях, как нанотехнологии или генетически модифицированные зерновые культуры. Весьма полезными зарекомендовали себя и постоянные комиссии, создание которых позволяет отеснить на задний план политические вопросы, вызывающие наибольшие разногласия (значительно труднее достичь этой цели в условиях конкурентной партийной системы, поскольку ни одна из партий не заинтересована в ограничении свободы собственных действий или оппозиционных выступлений). Создание подобных комиссий является обычной практикой в консенсуальных, основанных на всеобщем согласии политических культурах. К примеру, в Нидерландах, навыки достижения консенсуса, приобретенные властями и обществом в процессе разрешения религиозных конфликтов, были эффективно использованы в сфере трудовых отношений, а затем и в разработке политических стратегий. По словам одного из исследователей, растущая уверенность элиты, как результат использования этих моделей, способствовала выходу на «самовоспроизводящийся путь... включающий все чаще повторяющееся возвращение к обучению»¹⁴.

Более широкое вовлечение граждан, тем не менее, далеко не всегда способствует принятию правильных решений, поскольку сопряжено с риском мобилизации оппозиции. Вспомним хотя бы процесс принятия Европейской

Конституции в начале 2000-х гг. Ирония судьбы заключалась в том, что чем дольше шли конституционные дебаты, тем больше обнаруживалось противников документа и тем более разнообразными становились выдвигавшиеся ими возражения. В тех случаях, когда предметом дискуссий становятся полностью несовместимые основополагающие ценности или на кону оказываются интересы, которые невозможно привести к единому знаменателю, более открытый диалог предоставляет противникам изменений дополнительное время для организации и мобилизации новых сторонников. И наконец, во многих случаях общество просто предоставляет право решения властям. Например, когда в середине первого срока пребывания на посту губернатора Калифорнии Арнольд Шварценеггер попытался инициировать опрос, предметом которого был выбор из противоречащих друг другу пакетов политических предложений, явка избирателей оказалась очень низкой и все инициативы были отвергнуты.

Здесь и накладываются друг на друга искусство политики и навыки, необходимые современным чиновникам. Хорошие политики с ранних лет учатся распознавать и оценивать критические потребности и страхи людей, на которых они стремятся влиять или представлять в выборных органах. Политики изучают, какие слова оказывают наибольшее воздействие на избирателей и какие интересы обычно за ними скрываются. Они учатся формулировать такие аргументы, чтобы предвосхитить возможно большее количество возражений; они мыслят категориями победителей и проигравших; и они демонстрируют как издержки бездействия, так и выгоды действия. Рассмотрим, например, политическую аргументацию в пользу введения платы за пользование дорогами:

- ответственный шаг, направленный на предотвращение постоянных пробок, которые противоречат интересам всех групп населения;
- честный шаг со стороны государства, задача которого состоит в более справедливом распределении издержек мобильности между различными группами населения;

- морально обоснованное действие, цель которого состоит в попытке смягчить факторы изменения климата;
- политика использования сравнительных преимуществ — побуждение к освоению новых видов технологий.

Современные госслужащие едва ли нуждаются в том, чтобы им подробно разъясняли значение подобных стратегий. Начиная с 1970 г. и до наших дней доля граждан демократических стран, ежедневно читающих газеты, увеличилась на 67%, а доля тех, кто ежедневно смотрит телевизионные новости — на 50%. В некоторых случаях столь пристальное внимание к СМИ объясняют недоверием, но не все так просто. Даже без учета уровня образования интересующиеся новостями европейцы демонстрируют большую глубину знаний о политике, а также о повседневных проблемах социального обеспечения и здравоохранения, чем остальные. Граждане, проявляющие пристальный интерес к новостям, не меньше (ню и не больше) доверяют правительствам своих стран, чем те, кого не волнуют происходящие вокруг события¹⁵. Отдельные выпуски новостей могут изменить их взгляды на окружающий мир (что нередко и происходит), но СМИ в целом — нет.

В информационном обществе способность поддерживать коммуникации превратилась в один из основных навыков чиновников и один из неперемennых атрибутов государственных стратегий. Информационное обеспечение, сообщения правительства всегда играли решающую роль в достижении крупнейших стратегических успехов. Однажды Клемент Этли попросили оценить, какой вклад внес Уинстон Черчилль в победу во Второй мировой войне (во время войны Этли был заместителем премьер-министра Великобритании, а по ее окончании и сам занимал пост главы кабинета). Ответ был прост: «он говорил о ней». Иногда слова Этли интерпретируются как скрытая ирония, но способность Черчилля говорить о грядущей победе и убеждать поддерживавших его британцев в необходимости борьбы, несмотря на бед-

ствия 1940 г., имела колоссальное значение. Ведь более рациональный лидер мог прийти к выводу о невозможности одержать победу и необходимости вступления в переговоры с противником в интересах государства.

И все же привыкшие находиться в тени официальные лица испытывают трудности в осуществлении коммуникаций, тем более что лишь немногие из них владеют этим искусством. Мы знаем, что общество склонно в большей мере доверять тем государственным институтам, о деятельности которых оно хорошо информировано. Но многие из этих институтов прикладывают недостаточные усилия к поддержанию обмена информацией. Нам также известно, что разумные коммуникации помогают дать ощущение импульса или неизбежности. Для того чтобы привлечь на свою сторону неформальных лидеров, используется один набор аргументов, а для того чтобы дать пищу разговорам в кафе, пабах или на кухнях — другая, более популярная их версия. Но все это требует тщательно выверенных усилий, направленных на создание схемы, посредством которой будут интерпретироваться события и поступки. Так, например, любая политика пересмотра энергетической стратегии зависит от доминирующего в текущий момент принципа. Если превалирующей установкой является доступность (снижение слишком высоких цен), то к желаемому результату приведет один комплекс политических мер. Если приоритет отдается надежности поставок (уменьшение зависимости от поставок энергоносителей из регионов с нестабильной политической ситуацией), необходимо будет использовать другие шаги. Аналогичное предыдущему положение распространяется и на ситуацию, когда первичным принципом выступает экологичность (переход к использованию возобновляемых источников энергии и решениям, предусматривающим низкие выбросы углекислого газа). В процессе обмена политическими аргументами между сторонами эти структуры приобретают дополнительное влияние, а условием их работоспособности становится встраивание в существующий строй мыслей и чувств. В тех случаях, когда в общественном сознании укореняется неверная установка, доскональный количественный

анализ и рассмотрение различных технологических вариантов оказываются абсолютно бесполезными.

Активные усилия, направленные на завоевание общественного доверия, давно превратились в неотъемлемую часть повседневной деятельности правительства на всех его уровнях. Для сохранения доверия и легитимации правительства уже недостаточно лишь формальных каналов политических партий, периодических выборов и заседаний парламента. Некоторые наблюдатели уверены, что снижение уровня доверия общества к государству отражает природу вещей. Вместе с тем государство имеет возможность завоевывать и сохранять доверие общества с помощью различных инструментов. Некоторым государственным ведомствам и организациям удавалось перейти от низкого уровня доверия к высокому посредством правильного сочетания компетентности, честности и коммуникаций. Динамике доверия, важнейшим урокам, которыми могли бы воспользоваться государственные ведомства, а также работа с зернами предрасположенности людей к взаимности и кооперации, посвящен широкий и быстро растущий круг источников¹⁶. Наиболее важный вывод исследователей состоит в том, что стратегический подход к доверию отнюдь не ограничивается правильными словами или картинками из газет. Государству следует понимать себя в терминах отношений, диалога, а не монолога. Ему необходимо осознать, что недостаточно единожды приобрести доверие общества. Доверие приходится завоевывать снова и снова.

Глава 13

Метрики:

измерение социальной и общественной стоимости

Все государственные стратегии предназначены для того, чтобы преобразовать кровно заработанные деньги и свободы граждан в нечто еще более ценное, например, в обеспечение безопасности, здоровья или более высокого уровня образования. В последнее десятилетие для того, чтобы проникнуть в тайну этой ценности, были приложены огромные усилия¹, выразившиеся в разработке метрик и формулировании целей, призванных перенести фокус внимания с видов деятельности и показателей выпуска на конечные результаты усилий, прилагаемых государственным сектором. Вплоть до 1990-х гг. в соответствии с международными соглашениями по бухгалтерскому учету продуктивность государственного сектора рассматривалась как постоянная величина. Однако в наше время, когда общество уделяет пристальное внимание результатам и ценностям, получаемым за деньги, эта позиция все чаще подвергается сомнению. Неудивительно, что правительства разных стран приложили немало усилий для того, чтобы оценить не только размер издержек государственного вмешательства в решение тех или иных вопросов, но и создаваемой им ценности.

Сами по себе метрики, даже лучшие из них, не способны обеспечить повышения результатов деятельности государства. Вам вряд ли удастся откормить свинью посредством регулярных взвешиваний. Однако, если у вас вообще нет весов, вы никак не сможете убедить окружающих, что свинья прекрасна ровно настолько, насколько вы считаете ее таковой. Для оценки стоимости используются самые разные методы. Чрезвычайно занятые ми-

нистры и чиновники с радостью ухватятся за ту идею, что ценность новых программ обучения может быть непосредственно сопоставлена с ценностью программ профилактических медицинских осмотров или охраны водных ресурсов. Методы, предусматривающие монетизацию общественной стоимости, основываются либо на высказываниях людей о том, какую цену они могли бы заплатить («методы декларированных предпочтений»), либо на анализе реального выбора, сделанного в смежных областях («выявленных предпочтений»). Известны методы, предполагающие коррекцию стоимости государственных услуг в зависимости от их качества (например, сравнение результатов школьных экзаменов или успеха операций). Некоторые новые подходы предусматривают сравнение государственной политики по критерию того, какой дополнительный доход необходим для достижения сопоставимого увеличения уровня удовлетворенности жизнью. В соответствии с данными весьма впечатляющего исследования программ регенерации городской среды, незначительные инвестиции в обеспечение безопасности жилища (3 % от общей стоимости ремонта), в терминах удовлетворения жизни генерируют в 4 раза большую ценность². Аналитические исследования такого рода являются в высшей степени познавательными, особенно если они приводят к получению неожиданных результатов.

Однако чрезмерное внимание к денежному эквиваленту может привести к ошибочным решениям. Используя различные методы оценки стоимости, мы получаем значительно расходящиеся количественные показатели. Кроме того, очень часто в них игнорируются ценностные приоритеты граждан. Общеизвестно, что методы выявленной и декларируемой ценности не отличаются надежностью. Например, в упоминавшемся выше исследовании программ городской регенерации эквивалент осуществленных усовершенствований был определен в сумме 19 тыс. ф. ст. в расчете на человека в трудоспособном возрасте. И наоборот, в исследованиях «готовности платить» аналогичный показатель составил всего 230 ф. ст. в год³. В дальнейшем я попытаюсь показать, что все эти методы полезны лишь в той степени, в которой

полученные с их помощью данные могут использоваться в переговорах между поставщиками услуг и их пользователями или между государственными ведомствами и учреждениями и оплачивающими их услуги гражданами.

Во всех обсуждениях и переговорах такого рода мы обязаны учитывать и качество, и количество, и ценности, и стоимость. Здесь, как подчеркивали многие комментаторы, будет уместной аналогия с электромагнитным спектром. Излучение может принимать самые разные формы, но воспринимаемым в качестве света оно становится только в узком диапазоне частот. Аналогично, когда мы говорим о деньгах, наше внимание сосредоточено на определенных чертах окружающего мира, в то время как другие его характеристики остаются вне поля нашего зрения. Многие из них, однако, имеют принципиальное значение для избирателей. Неудивительно, что упрощенные попытки монетизации общественной стоимости чаще всего терпят провал.

Сторонники более сложных подходов к изучению стоимости стремятся смягчить оптические иллюзии, направляя усилия на анализ действительно важных для общества вещей. В этой главе я предлагаю подход, основанный на попытке заимствовать все то полезное, что мы можем обнаружить в различных метриках, и одновременно обойти множество встречающихся на нашем пути ловушек.

Впервые я обратил внимание на идею общественной стоимости, читая замечательную книгу «Утраченное значение: взлет и падение управленческого учета»⁴. Историю управленческого учета вряд ли можно назвать захватывающим чтением. Но в этой книге живым языком рассказывается, как сменявшие друг друга на протяжении двух веков поколения лидеров бизнеса, технических специалистов и бухгалтеров искали новые способы отслеживания ценности, где бы та ни скрывалась — на железнодорожном транспорте или в металлургии, в аэрокосмической промышленности или в сфере разработок программного обеспечения. Оказывается, стоимость очень трудно ухватить, так как она всеми путями избегает принятия формы объективной данности. Экономические расче-

ты менеджеров, приравнивающих предельные издержки и предельную выручку, имеют отдаленное отношение к реальности. Даже в рамках фирмы стоимость постоянно переоценивается и переназначается в свете изменяющихся приоритетов и производственных технологий.

Весьма вероятно, что точно так же дела обстоят и в государственном секторе, в котором количество измерений стоимости больше, чем в мире бизнеса, где существуют грубые, но, по крайней мере, доступные показатели успеха — прибыль и убытки.

Известно множество методов, создатели которых пытались проникнуть в сущность стоимости в государственном секторе и увязать комплексные модели государственного спроса и потребностей, отражающихся в политических и других процессах, с изменяющимися системами производства, обеспечивающими здоровье, образование или безопасность людей. Наиболее распространенным методом исследования является анализ затраты-выгоды, применяющийся прежде всего на транспорте (в последние годы он был дополнен оценками состояния окружающей среды) и при разработке крупных проектов (широко известных тем, что в них постоянно недооцениваются издержки)⁵. Большое внимание уделяется государственному сектору в различных теориях и практических приложениях экономики благосостояния; в постоянно расширяющемся поле экономики окружающей среды находят применение все новые и новые измерения буквально всего — от размеров заболоченных территорий до объема вредных выбросов; наконец, нельзя не упомянуть об интенсивных научных поисках, на протяжении вот уже 30 лет осуществляющихся в области социального учета. Матрицы социального учета и сопутствующие счета позволяют дополнить анализ ВВП новыми инструментами оценки результатов деятельности и стоимости. Такие показатели, как QALY и DALY (годы жизни с поправкой на качество жизни и скорректированные по нетрудоспособности), рассматриваются сегодня как важнейшие инструменты оценки политики в сфере здравоохранения и клинических вмешательств. В образовании показатели «добавленной стоимости» используются для оценки того,

сколько отдельные школы «добавляют» к общему качеству ученического состава. Очевидно, что некоторые школы могут демонстрировать очень хорошие экзаменационные результаты просто в силу высокого качества отбора. Предполагается, что применяемые с 1960-х гг. методы оценки социального воздействия, позволяют охватить все измерения стоимости, продуцируемой новой политикой или программой. Все эти расчетные данные ложатся в основу догадок и предположений политиков и чиновников о том, отразятся ли решения о строительстве новой дороги, больницы или охране вымирающего вида животных на приросте общественной стоимости, каковому обществу они и призваны служить⁶.

Сторонники более амбициозных методов стремятся включить в рассмотрение все, что только можно, все прямые и косвенные воздействия государства. В принципе, они способны оправдать любое осуществляемое сегодня действие, направленное на достижение экономии средств в будущем. Например, довольно просто показать, что помощь в устройстве на работу лицам, отбывшим наказание за совершенные в прошлом преступления, инвестиции в детей или в здоровый образ жизни в долгосрочной перспективе ведут к повышению налоговых платежей или уменьшению количества заключенных и снижению соответствующих государственных расходов. В течение вот уже нескольких десятилетий для вычисления прямых издержек тех или иных решений (связанных, например, с программой лечения от наркомании), их предполагаемой действенности, а также возможных последствий с точки зрения будущих показателей преступности, госпитализации или выплаты социальных пособий используются достаточно изощренные методы оценок. Такой анализ может быть крайне эффективным. Например, американским исследователям удалось выявить такое явление, которое они называли «кварталами на миллион долларов». Имеются в виду городские районы, в которых издержки связанные с преступностью перевалили за отметку 1 млн долл. В принципе, правильные профилактические мероприятия по подавлению преступности в отношении жителей подобных кварталов могли бы принести экономию,

значительно превосходящую соответствующие издержки. Не так давно британские исследователи пришли к выводу, что в случае замены тюремного заключения правильным сочетанием лечения от наркомании, полицейского надзора и коррекции поведения, расходы налогоплательщиков на содержание одного заключенного могут быть сокращены на 88 тыс. ф. ст. (с учетом экономии для жертв преступлений — на 200 тыс. ф. ст.)⁷.

Подобные исследования могут осуществляться с использованием самых сложных методов и инструментов. К примеру, они могут быть настроены таким образом, чтобы полученные результаты отражали распределение доходов исходя из принципа, согласно которому для бедняка каждый дополнительный доллар или единица полезности являются более ценными, чем для богача (в Зеленой книге британского правительства было сформулировано требование, согласно которому, начиная с 2003 г., во всех оценках необходимо учитывать распределительные эффекты).

Однако все измерения комплексных эффектов сопряжены со значительными трудностями. С течением времени получаемые выгоды приобретают все более распределенный характер, оказывая воздействие на все большее количество государственных ведомств все менее явными способами. Общественные науки, в свою очередь, пока не способны предложить обоснованные прогнозы того, какие именно причины обуславливают те или иные следствия, поскольку грамотный анализ предполагает исследование слишком большого числа переменных. Между тем в стандартных моделях анализа затраты-выгоды предполагается применение к приносимой отдаче дисконтных ставок, основывающихся прежде всего на коммерческих процентных ставках, что обесценивает выгоды, получаемые в пределах жизни одного поколения. Еще более фундаментальная проблема заключается в том, что рассматриваемые нами аналитические методы основываются на допущении существования единого мнения о том, что мы считаем ценностью. Но во многих наиболее важных областях предоставления государственных услуг, таких как уход за детьми, профилактика

преступности или школьное образование, разброс мнений граждан как о ценностях, так и о стоимости просто огромен. Например, с точки зрения большинства людей, преступник должен сидеть в тюрьме, независимо от затрат и выгод альтернативных способов наказания. Вот почему весьма информативные на первый взгляд экономические модели, используемые в процессе исследований общественных благ и экстерналий, слишком часто не соответствуют ни реальному политическому выбору, ни установкам общества, ни государственной политике.

Разработка модели общественной стоимости

В начале 2000-х г. мне было поручено руководство исполнением рабочей программы стратегического комитета секретариата кабинета министров⁸ по созданию концепции общественной стоимости⁹. Мы исходили из нескольких простых принципов¹⁰. Во-первых, мы рассматривали только ценные, с точки зрения самих граждан, блага (и индивидуальные, и коллективные), в обмен на которые они готовы были отдать нечто так же имеющее стоимость. Предлагаемые гражданами в обмен блага могли принимать денежную форму (например, уплата налогов или другие платежи), а также формы передаваемой государству власти, основанной на принуждении (например, в обмен на безопасность), прав на раскрытие частной информации (например, в обмен на индивидуальные услуги), времени (необходимого, скажем, для исполнения обязанностей члена правления школы) или других личных ресурсов (к примеру, участие в донорском движении). Важную роль в определении общественной стоимости играет идея «альтернативных издержек» (издержек упущенных возможностей): если граждане заявляют о том, что они нуждаются в тех или иных предоставляемых государством благах, но не желают ничего отдавать взамен, возникают обоснованные сомнения в реальной ценности того или иного вида деятельности¹¹.

Согласно второму принципу, различные аспекты стоимости не должны были рассматриваться как соизмери-

мые, как это традиционно принято в экономической теории (любую ценность можно сопоставить с другой и выразить в денежной форме). Однако многие ценности, с которыми правительства имеют дело, такими не являются. Закон гарантирует невозможность торговли такими вещами, как голоса избирателей, гражданские свободы и человеческие органы, и общество очень четко осознает, какие сделки по обмену или продаже являются законными, а какие из них рассматриваются как преступление. Вот почему многочисленные попытки привести различные типы стоимости к общему знаменателю (что практикуется в отношении стандартных экономических показателей, а также различных мер, используемых в экологии, в анализе затраты-выгоды и других методах измерения социальных норм возврата инвестиций) скорее приводят к утрате релевантности информации, чем облегчают жизнь лицам, ответственным за принятие решений. Действительно полезные методы оценки с различными степенями определенности должны быть приведены в соответствие разным типам стоимости.

И наконец, наиболее трудный с точки зрения его соблюдения принцип состоит в том, что любые показатели стоимости должны быть понятными и внушающими доверие обществу. Необходимо, чтобы показатели были наполнены смыслом не только с точки зрения специалистов. Если они не позволяют обществу сделать осознанный выбор, если они не обогащают демократический процесс, то в какой-то момент времени исчезнет и политическая потребность в таких индикаторах.

Общество высоко ценит многие из предоставляемых государством услуг, которые можно приблизительно разделить на три основные категории. Первую группу образует стоимость таких услуг, как поддержание в хорошем состоянии дорог или больниц. Анализ услуги в стоимостных категориях, как правило, не представляет затруднений. Иногда могут использоваться сопоставления с результатами деятельности поставщиков аналогичных услуг из частного сектора. Зачастую проводятся опросы граждан на предмет выяснения того, какие суммы они готовы были бы заплатить за предоставление

услуг различных уровней (например, за работу библиотеки в вечернее время или за сохранение местного почтового отделения). Ко второй категории услуг относятся результаты деятельности государства — например, более низкий уровень преступности или безопасность страны перед лицом возможного внешнего вторжения. И вновь граждане имеют возможность грубо оценить стоимость этих услуг в процессе демократических обсуждений или посредством проведения опроса. Одним из наиболее часто оцениваемых результатов деятельности государства является справедливость. В Великобритании, например, 79% опрошенных (показатель, незначительно различающийся в зависимости от социальной принадлежности респондентов) согласны с заявлением о том, что «государственные услуги должны предоставляться тем, кто в них более всего нуждается» (предполагалось, что участники опроса исходят не только из личного опыта)¹². Даже в том случае, если граждане пользуются альтернативами, финансируемыми частным образом, это оказывает удивительно слабое воздействие на декларируемую ими склонность к высоким государственным расходам (на первом месте здесь находится образование, которому незначительно уступают затраты на здравоохранение и транспорт)¹³. Отвечая на вопрос о характере взаимоотношений по поводу предоставляемых государством услуг, 66% опрошенных заявили, что рассматривают себя как граждан или членов общества, и лишь 30% — как покупателей или потребителей¹⁴.

Третья «стоимостная» категория — доверие в самом широком смысле, включающее в себя оценку того, в какой степени деятельность государства воспринимается как честная и справедливая. Например, не так давно проведенное в Мичигане исследование установило существенную связь в восприятии процедурной справедливости государственных услуг, в отличие от результатов и доверия к политикам¹⁵. Известно множество примеров успешных с точки зрения запланированных результатов реформ. Однако если в процессе преобразований отношения между государством и обществом ухудшались, это наносило существенный ущерб легитимности правительства¹⁶.

Социальная стоимость: эффективный спрос и эффективное предложение

Стоимость никак нельзя отнести к объективным фактам. Она возникает из взаимодействия спроса и предложения в процессе переговоров и обсуждения позиций. На потребительских рынках стоимость определяется как результат изменения предпочтений индивидуальных покупателей и его влияния на предложение товаров и услуг. В государственном секторе стоимость формируется в процессе политических обсуждений и взаимодействия того, что я называю «эффективным спросом» с «эффективным предложением» (рис. 13.1.). Эффективный спрос означает, что некто выражает желание заплатить некую сумму за услугу, результат или изменение уровня доверия. Этот некто может быть и государственным ведомством, и отдельным гражданином. Эффективное предложение в свою очередь, основывается на наличии у государственного ведомства, неправительственной организации или коммерческого предприятия мощностей и способностей, позволяющих оказать эту услугу, результат или изменить уровень доверия.

В некоторых областях между спросом и предложением сложились относительно устойчивые, зрелые связи, например, готовность граждан оплачивать посредством налогов охрану общественного порядка или начальное школьное образование, связанное со способностью государства предоставлять эти услуги всеми известными способами. Возможна и такая ситуация, когда предложение превышает спрос, поскольку общество или политики не видят особой нужды в тех или иных услугах (в некоторых странах в эту категорию попадает лечение наркомании или уроки полового воспитания в школах). В других случаях, несмотря на наличие спроса, имеет место неадекватное по издержкам предложение (например, методы сокращения выбросов углекислого газа в городах).

Обе стороны уравнения могут быть связанными или разрозненными. Во многих областях социальной политики запрос на результат как следствие некоего целостного подхода дробится в ходе распределения между множеством различных государственных структур, от органов

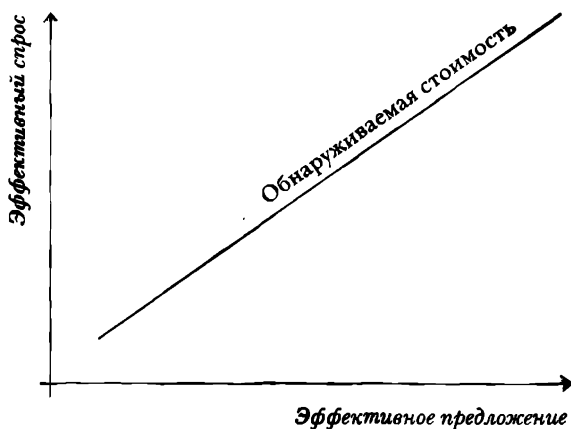


РИСУНОК 13.1.
Социальная стоимость, выраженная
в эффективном спросе и предложении

социального обеспечения до тюрем. Сходным образом, в зависимости от вклада большого числа ведомств и учреждений, фрагментации может быть подвергнуто и предложение (медицинские услуги, лечение от алкоголизма, профессиональное обучение, эксплуатация жилья).

В этих случаях стоимость должна быть определена, и здесь критически важную позицию будут занимать «влиятельные игроки социального рынка», «создатели погоды», которые сводят вместе спрос и предложение (рис. 13.2.). В этой роли может выступать муниципальный совет или правительство страны, реже — организация. Влиятельный игрок помогает обеим сторонам рынка осознать свои потребности и возможности их удовлетворения. Предъявляющим спрос государственным ведомствам и учреждениям необходимо понять, сколько они готовы заплатить за более низкий уровень преступности в течение пяти лет или снижение объема социальных выплат. Стороне предложения анализ рынка необходим для определения той отдачи, которую с наибольшей ве-

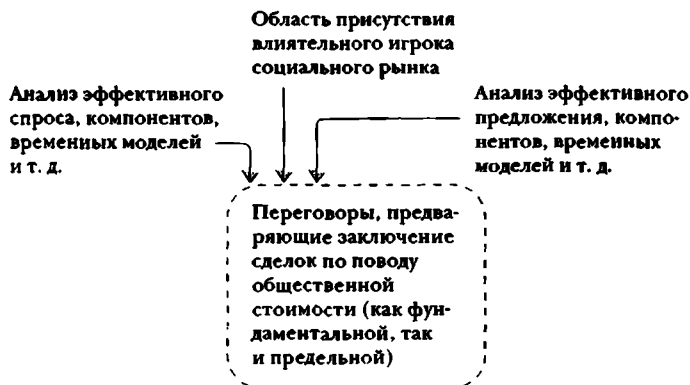


РИСУНОК 13.2.
Осуществление сделок
по поводу общественной стоимости

роятностью можно ожидать от сочетания различных действий. Для этого могут быть применены некоторые из известных методов оценки социальных воздействий или социальной нормы возврата инвестиций. В дальнейшем возможно проведение серии согласований для определения исполнителей тех или иных мероприятий и услуг. Роль гаранта того, что ни одно ведомство или учреждение не станет действовать за чужой счет, возлагается в этом случае на «влиятельного игрока рынка». Наибольшую эффективность описанные процессы демонстрируют в тех случаях, когда они могут быть как интегрированы, так и дезинтегрированы, то есть когда получателям услуг предоставляется возможность непосредственно информировать поставщиков о своих потребностях.

Горизонты времени

Мыслить стратегически означает серьезно относиться к будущему и избегать недальновидных решений, так свойственных институтам, от которых требуют полной

подотчетности за текущие действия. Многие из них пытаются формализовать свои отношения с будущим при помощи инструментов, позволяющих сравнивать ожидаемые в перспективе выгоды с настоящими. Для того чтобы определить наиболее удачный момент для инвестиций, государство использует ставки дисконтирования, поскольку некая сумма денег через пять лет может оказаться гораздо менее определенной и полезной, чем она является сегодня. Типичная величина ставки дисконтирования составляет около 5%. Использование этой ставки является попыткой отразить в расчетах будущие предпочтения, а также, применяя более сложные методы, принять во внимание, что в будущем дополнительный доход будет менее ценным, чем нынешний, хотя бы потому, что со временем уровень благосостояния населения возрастает. К примеру, для учета временных предпочтений министерство финансов Великобритании применяет ставку дисконтирования в 1,5%, а для оценки эффектов дохода — 2%.

Строгие правила использования ставок дисконтирования в частном секторе резко ограничивают привлекательность инвестиций в будущее. Предположим, что ставка дисконтирования равна 5%. Тогда через тридцать лет 100 современных долларов будут эквивалентны всего 38,85, а через пятьдесят лет — 7,69. Известно, что в здравоохранении применяются более низкие нормы дисконта. Так, в США при расчете показателя лет жизни с поправкой на качество жизни (QALY) используется ставка в 3%. Но и в этом случае спасенные в неопределенной перспективе годы жизни ценятся гораздо меньше, чем сохраненные сейчас. В то же время такого рода «экспоненциальные» ставки дисконта полностью противоречат образу мышления и реальным поступкам людей. Наше поведение по большей части отражает исходно высокую, но постепенно снижающуюся внутреннюю «гиперболическую» ставку, то есть мы оцениваем отдаленные результаты выше, чем предполагает экспоненциальная ставка. Более того, как правило, мы склонны сожалеть о принятых в прошлом решениях, когда к будущим выгодам применялись слишком высокие нормы дисконтирования. И некоторые данные говорят о том, что по отношению

к своему выбору люди используют различные «умозрительные оценки» (имеются в виду разные способы оценки инвестиций в собственное образование, жилье, пенсии и даже детей). Аналогично большинство государств применяют значительно различающиеся ставки дисконтирования к различным ситуациям, что и обуславливает их склонность инвестировать средства в повышение обороноспособности, образование или инфраструктуру. Такое поведение скорее напоминает действия попечителя или управляющего, получающего плату за сохранение или прирост капитала, чем существующих в экономической теории абсолютно рациональных потребителей, которые всегда ставят текущее потребление выше будущего.

Дискуссии вокруг приемлемой ставки дисконтирования в отношении таких проблем, как климатические изменения, привели к настоящему расколу в рядах исследователей экономики природопользования. Николас Стерн, автор получившего широкую известность доклада британского правительства, настаивал на том, что применяемое такими экономистами, как Уильям Нордхаус (он отстаивал ставку дисконтирования в 3% как показатель будущей неопределенности издержек и выгод от мер по предотвращению изменения климата), «внутреннее дисконтирование» является весьма сомнительным с этической точки зрения, поскольку явным образом недооценивает будущее. Сам Стерн, исходя из нулевого чистого предпочтения во времени, сопоставил настоящие и будущие выгоды посредством сравнения выраженной в процентах доли дохода (а не собственно денежных средств), придав доходам бедных слоев населения больший вес, чем доходам богатых, а доходам наших современников — больший вес, чем будущим. В настоящее время средний доход жителя Земли достиг примерно 7 тыс. долл., а по прогнозу исследователя к 2100 г. он увеличится до 100 тыс. долл.¹⁷ Очевидно, что методы экономического анализа достигли своих пределов. Полученные с их помощью данные не позволяют объяснить некоторые основополагающие противоречия — такие, как очень большой разрыв между возвратом средств, вложенных в акционерный капитал, и доходом по облигациям (что ставит под вопрос саму идею

единой для рынка нормы дисконтирования). И, конечно, они не способны объяснить упоминавшиеся нами особенности человеческого поведения в отношении к будущему.

Дополнительное понимание может дать нам социология. Если мы заглянем немного глубже, то обнаружим, что установки по отношению ко времени обычно отражают интенсивность социальных связей и обязательств. Очень большие обязательства стирают различия между настоящим и будущим даже в том случае, если для последнего характерна такая же неопределенность, как на коммерческих рынках. Родители могут быть крайне заинтересованы в будущем детей; аристократы и землевладельцы заинтересованы в передаче более значительного наследства, чем получили они сами; точно так же ответственная неправительственная организация или социальное движение просто не может позволить себе недооценивать будущее — иначе, в чем смысл их существования? Аналогично недооценка будущего неприемлема и в тех случаях, когда это касается фундаментальных прав человека. Например, в случае, если бы мы попытались рассчитать показатель QALY (годы жизни, с поправкой на качество жизни) для системы здравоохранения, основанной на принципе всеобщего права, то нам, скорее всего, пришлось бы рассматривать год жизни в 2050 г. как равный по ценности дополнительному году — в 2020 г. В противном случае такие оценки существенно завышали бы ценность жизни пожилых людей по сравнению с молодежью. То есть применение стандартных ставок дисконтирования отражает ценности высоко индивидуализированных рыночных экономик и секторов, что в действительности обусловлено культурными особенностями.

Рассматриваемые нами вопросы имеют прямое отношение к таким комплексным проблемам, как изменение климата или забота о детях, каждая из которых включает в себя важнейшие моральные аспекты. Исходя из этого, при оценке социальной или общественной стоимости необходимо твердо учитывать воздействие общественных установок и морали на временные предпочтения. Скорее всего, эти установки будут отражать различное отношение ко времени в тех областях социальной реальности,

которые схожи со сферой частного потребления (например, воздушные перевозки), в противоположность тем, которые в большей степени связаны с моральными обязательствами служения или взаимности¹⁸.

Общественная стоимость в искусственной среде

Рассмотрим возможность практического применения упомянутых нами выше идей на примере искусственной городской среды. Очевидно, что здания сами по себе обладают стоимостью, а срок их эксплуатации может быть очень большим, выходящим за рамки стандартных ставок дисконтирования. К тому же они имеют разную ценность для собственников, пользователей, местных жителей и простых прохожих.

Для измерения различных аспектов стоимости в искусственной среде уже применяются десятки методов¹⁹. Некоторые из них применимы к теоретическому осмыслению общественной стоимости вне зависимости от контекста конкретной области исследования, другие являются весьма специфическими. Часть этих методов была разработана с целью использования при принятии инвестиционных решений. К ним относятся методы капитализации дохода и методы фокусирования на прибыли, остаточной стоимости и стоимости замещения; методы, основанные на использовании множественных и ступенчатых регрессий; методы, в которых используются искусственные нейросети и гедонистическое ценообразование (основанное на попытке определения различных характеристик товара или услуги); методы пространственного анализа; методы нечеткой логики; наконец, для самых пытливых, «модели авторегрессии — проинтегрированного скользящего среднего» и методы «оценки недвижимости по тройному критерию». Применение тех или иных методов зависит от интересов. Девелоперы интересуются оценкой активов и потоки прибыли. Землевладельцы и местные жители могут выиграть от закладки новых парков или прокладки каналов. Вниманию муниципалитетов сосредоточено на выгодах от увеличения налоговых поступлений. И на-

конец, местное сообщество будет приветствовать снижение уровня преступности в районе. У каждого метода есть сильные и слабые стороны: методы гедонистического ценнообразования, например, игнорируют стоимость зданий, для которых отсутствуют рыночные способы оценки; результаты многокритериального анализа едва ли могут использоваться в интересах распределения ресурсов; а методы ситуативного выбора недооценивают стоимость неимущих слоев населения.

Но ни один из этих методов не позволяет оценить широкий диапазон *различных* типов стоимости, с которыми мы сталкиваемся при планировании развития городской среды. Имеется в виду не только поддающаяся более или менее точному измерению сфера стоимости активов, потоков рентных и налоговых платежей, но и такие неосознаваемые вещи, как стоимость хорошего проекта, эстетического решения или воздействие выбора того или иного внешнего вида зданий на состояние преступности, здоровье и окружающую среду. Вместе с тем имеются надежные свидетельства того, что городская среда прямо и косвенно (например, через доступность свободного времени) влияет на здоровье людей, на восприятие ими уровня безопасности, а также на объективные показатели преступности. Любой план городского развития способен не только создать частную и общественную стоимость, но и нанести им ущерб в результате изменения вида из окон, ослабления взаимосвязей в местных сообществах или ухудшения физического состояния жителей, как строительство новых автомобильных дорог привело к исчезновению тротуаров и велосипедных дорожек.

Данная область крайне показательна, так как для фиксации того, что иногда называют «планируемой отдачей», то есть остатка, возникающего по итогам согласования с девелопером планов строительства, мы имеем возможность использовать самые разные инструменты. Это означает, что в процессе переговоров очень часто приходится сопоставлять частную и общественную стоимость, например, в форме требований к девелоперу о строительстве недорого жилья или детских дошкольных учреждений и игровых площадок. В ходе таких переговоров

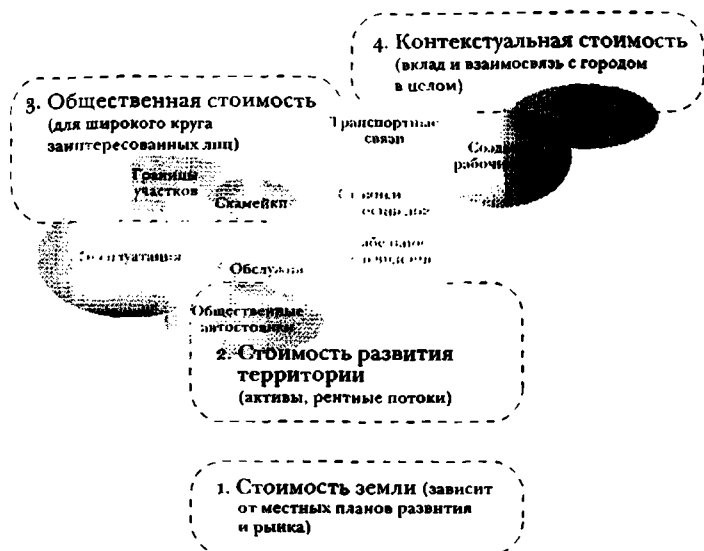


РИСУНОК 13.3.

Анализ стоимости в искусственной городской среде

и происходит сведение друг с другом эффективного спроса и эффективного предложения.

Конкретная форма их взаимодействия будет зависеть от основополагающей структуры ценностных предпочтений, значительно различающейся в зависимости от конкретной области. В случае искусственной среды (рис. 13.3.), мы можем выделить структуру, включающую в себя, по крайней мере, четыре уровня:

- **исходную стоимость земли, которая обычно рассматривается как общественное достояние** (в силу ограниченности и социальных характеристик, планируемые действия в отношении которых могут тысячекратно увеличить стоимость данного ресурса, например, в случае передачи сельскохозяйственных земель под офисную застройку). Внимание авторов большинства теоретических работ прошлого

века, посвященных развитию городских территорий, было сосредоточено на исследовании проблемы связанной с землей экономической ренты.

- рыночную стоимость зданий, включая рентные потоки, стоимость недвижимости, а также налоговые платежи, с которыми сопряжено развитие территории.
- другие виды стоимости, которые могут быть созданы или уничтожены, включая косвенные воздействия на стоимость другой недвижимости, а также разные виды общественной ценности, включая сокращение преступности, дизайнерские и эстетические решения, состояние здоровья (например, физической формы), социально значимые и экологические блага.
- Связь между развитием территории и более широким контекстом, который в условиях города включает связность, вклад в увеличение потенциала экономического роста и т. д.

Правильно организованный процесс планирования обеспечивает гарантии того, что экономическая рента от использования земли достается не только девелоперам. Часть этой ренты должна превратиться в общественное благо. Иными словами, излишки, возникающие на первом уровне, используются для наращивания стоимости на третьем уровне. Местные власти стремятся измерить и изъять эту стоимость посредством специальных платежей, земельных налогов и планирования роста прибыли (а также ряда других способов), с целью финансирования государственных услуг или улучшения состояния окружающей среды.

Количество методов численной оценки стоимости невелико. Мы уже упоминали о возможности проведения опроса, с целью выяснения склонности респондентов к оплате новой услуги или жилья другого типа. Методы «декларированных предпочтений» позволяют измерить возможную ценность новых решений для не-пользователей, с помощью, например, «альтруистического использования» (знание о том, что кому-то это может по-

нравиться); «опционального использования» (наличие возможности сделать нечто при желании); «наследственного использования» (когда нечто остается для применения в будущем); и «использования существующего» (удовлетворенность самим фактом существования вещи, даже если она не приносит личного удовольствия). Все эти методы подвержены разного рода искажениям, и полученные результаты должны быть «триангулированы» с помощью других инструментов исследования. Наиболее точные из них основаны на изучении реального выбора людей. Этим, так называемым выявленным предпочтениям присуща более высокая степень достоверности. Однако здесь возникают трудности со сбором релевантных данных. Например, метод оценки «издержек путешествия» (транспортно-путевых затрат) основывается на определении величины затрат, с которыми сопряжено посещение того или иного места, рассматриваемых как показатель его ценности. Так как по мере увеличения расстояния затраты времени и расходы на путешествие возрастают, то это дает возможность создания для отдельных мест кривых «предельной готовности платить». И наконец, существуют методы, используя которые, мы можем помочь людям изменить свои воззрения в процессе обсуждения той или иной проблемы. В частности, к ним относится метод «планирования для настоящего», который позволяет обществу предлагать альтернативные варианты, а не просто выражать свое мнение относительно уже свершившихся событий. В будущем станет возможным установление зависимости между данными, извлеченными с помощью этих методов, и свидетельствами удовлетворенности жизнью благодаря использованию предварительных и ретроспективных обследований, направленных на выявление факторов счастья.

Приведенные методы позволяют получить искомые данные о структуре стоимости во всех областях деятельности государства. Например, в образовании определенная часть ценности достается самому обучающемуся (в форме будущих доходов), а часть — его семье или местному сообществу. В течение нескольких десятилетий исследователи пытаются точно оценить индивиду-

альную и социальную отдачу различных типов образования. Так, профессионально-техническое образование характеризуется особой структурой общих навыков, приобретаемых учащимся, которые могут быть специфическими не только для отрасли, но и для места пребывания (как, например, некоторые языковые навыки). Программа интенсивной помощи людям, бессистемно принимающим наркотики, может иметь более сложную структуру ценности, часть которой создается индивидуально (как в финансовом смысле, так и в категории благосостояния), а часть — как ценность для большого количества различных государственных ведомств (полиция реже обращается к услугам скорой медицинской помощи, тюрем и учреждений системы социального обеспечения). Сюда же следует отнести сложность, происходящую из данных об уровне удовлетворенностью жизнью, которые подводят к выводу о том, что значение имеют не только абсолютные выгоды, но и изменения относительной позиции. Иными словами, даже в случае улучшения индивидуальной позиции человека, он может ощущать себя менее счастливым, если окружающим его людям удалось добиться еще большего прогресса. Основная идея здесь состоит в том, что стоимость не является одномерной, пропорциональной, количественно выражаемой и сопоставимой величиной. Напротив, ее специфический характер и контекст должны быть осмыслены.

Любая модель государственной или социальной стоимости полезна лишь в той мере, в которой полученные с ее помощью данные могут использоваться при принятии решения о сведении друг с другом эффективного спроса и эффективного предложения. В нашем случае, когда речь идет о материальной внешней среде, имеется в виду рассмотрение и одобрение предлагаемых девелоперами планов, строительство и последующий мониторинг. В других областях критически важными процессами могут выступать государственные конкурсы и планирование, а также последующие бюджетные росписи министерствами финансов и кабинетами министров. Использование этих методов на предварительных и ранних стадиях процесса принятия решений, позво-

ляет заранее оценить не один, а несколько вариантов выбора. Дальнейшие согласования могут затрагивать широкий диапазон вариантов решения периферийных вопросов (от высоты зданий и землевладения до строительства детских дошкольных учреждений, уличной архитектуры и стоянок для велосипедов), а также фундаментальные компромиссы (к примеру, между интересами пожилых людей и семей с детьми или между автомобильным движением и состоянием окружающей среды).

Выводы относительно социальной и общественной стоимости

Из вышеприведенных примеров следует несколько важных общих выводов. Во-первых, показатели стоимости полезны лишь в той степени, в которой способствуют переговорам и дискуссиям о том, что должно быть сделано. Их полезность заключается в том, что ценностные показатели извлекают на поверхность различные варианты выбора и допустимых компромиссов. Во-вторых, творческий подход в обращении с ценностью в целом зависит от арбитров, или влиятельных игроков социального рынка, принимающих на себя ответственность за сведение друг с другом спроса и предложения. В демократическом государстве конституционная роль демократически избранных политиков как раз и состоит в улавливании и представлении общественных предпочтений, даже если для этого приходится идти наперекор распространенным убеждениям. Возвращаясь к вопросу о развитии городов, аналогичную роль здесь играют муниципалитеты, способные объективно оценивать требования конкурирующих групп интересов (и наоборот, использование показателей общественной стоимости государственными ведомствами и учреждениями, прежде всего, для собственной легитимации, по самой своей природе является проблематичным и сопряжено с рисками эгоистических проявлений). В-третьих, ценность представляет собой не столько объективный факт, сколько отношения между государством и гражданами. Ее величина зависит от того, что именно каждая из сторон отношений воспринимает

как желаемое и важное. Полученное значение уточняется в процессе обсуждений и переговоров.

В реальной жизни любой обмен или компромисс достигается на основе издержек и временных затрат его участников, что обуславливает потребность в более точных измерениях стоимости и степени необходимости предмета сделки. Более систематические методы картографирования общественной и социальной ценности вскрывают фундаментальные предпосылки и делают возможной открытую дискуссию между заинтересованными лицами о желаемых перспективах и реальных возможностях по их достижению. Это помогает технократам избежать ситуации, которую Оскар Уайльд описывал как знание цены всему, но незнание истинной ценности.

Глава 14

Устойчивое лидерство

В одном из фильмов британской комик-группы «Монти Пайтон» король Артур видит группу крестьян и решает поговорить со своими подданными. Но монарху не повезло. Он столкнулся с членами анархо-синдикалистской коммуны. Один из крестьян заявляет королю: «А я не голосовал за вашу кандидатуру». Другой замечает, что «странные женщины, живущие в прудах и раздающие мечи, не могут рассматриваться как основа системы правления». Выведенный из себя отсутствием должного почтения к власти Артур бесславно ретировался.

Правление непосредственно зависит от сопричастности. Лидеры находятся у руля власти лишь до той поры, пока у них есть преданные сторонники. Предлагаемые руководством государства стратегии осуществимы лишь в той мере, в которой существуют люди, готовые к их воплощению. Однажды вождя индейского племени кайова с Великих равнин спросили о том, как он узнал, что является вождем. Он ответил: «Представьте, что индейцы кайова скачут на лошадях по равнине. Если я поворачиваю налево, и все племя поворачивает налево, то я — вождь. Если же я поворачиваю налево, а они — направо, значит вождь не я».

Лидерство какого типа является залогом успешной реализации стратегии? Выше мы уже упоминали о самых разных качествах настоящего руководителя: он должен осознавать значение приоритетов, уметь синтезировать знания, принадлежащие к различным областям, обладать навыками убеждения других и способностями, позволяющими вести их за собой. Он должен хорошо знать самого себя и собственные внутренние силы. Для того что-

бы добиваться осуществления сложных стратегий лидеру необходимы мудрость и стойкость, способность быстро приходить в себя после неизбежных кризисов и разочарований, сопутствующих любому процессу радикальных изменений. Согласно данным многочисленных исследований, одним из наиболее распространенных личностных качеств лидера является упорство, и наибольшее значение оно приобретает при реализации сложной стратегии (оно же становится препятствием при работе в структурах с краткосрочными контрактами для сотрудников: не много полезного можно успеть, занимая кресло руководителя менее двух лет).

Парадокс лидерства в том и состоит, что руководитель редко действует прямо. Все его достижения связаны с тем, как сражаются, лечат, учат или изобретают другие люди. Существует огромная разница между стратегиями, основанными на всеобщем согласии, и теми, которые предполагают, что непосредственные исполнители сами будут также действовать как лидеры, ответственные за положение дел на том или ином участке. Это различие находит отражение и в словах, ежедневно используемых нами для обозначения лидеров и тех лиц, которые следуют их инструкциям. Некоторые из этих слов подчеркивают статус руководителей как первых лиц («премьер», «премьер-министр», «глава», «вождь») или их лидирующую роль в группе («президент» или «председатель»). Уровнем ниже располагаются исполнительные директора и просто руководители (которые, строго говоря, «доводят дело до логического конца»), директора (древний индоевропейский корень *reg* означает «двигаться по прямой»; от него происходит и английское слово *regal* — королевский). Спустившись на еще одну ступень, мы оказываемся в компании менеджеров, то есть людей, управляющих развитием ситуации (от лат. *manus* — «руки»), а затем и других официальных лиц (от *officium*, образованного от *ops* — работа, и *facere* — выполнение), бюрократов и администраторов (*minister* означает служение; буквально — осуществляемое менее значительной персоне). Существует множество параллельных иерархий (например, военная; или разнообразие значений слова

«секретарь», которое может относиться и к главе правительства, и к самому младшему помощнику) и параллельных словарей (подобно слову «предприниматель», применяемого в отношении человека, который сводит воедино финансы и управление, действуя как посредник)¹.

Все эти термины изначально несут в себе некую двойственность лидерства. Ведь лидер и направляет действия других, и одновременно призван служить им. Так, слово «премьер-министр» — этимологический оксюморон, поскольку объединяет в себе значения «быть первой» и, одновременно, «мало значимой» личностью. Аналогично словосочетание «исполнительный директор» означает и «быть первым» и «быть низестоящим».

Некоторые из этих слов основаны на метафорах, описывающих совершение определенных действий для других, прочие — отсылают к путешествию, движению в общем направлении. Чем выше позиция человека в иерархии, тем больше его власть и свобода выбора, но также подверженность более высокому риску и уязвимость. Еще одним признаком величия всегда считалась готовность лидера к опасным предприятиям, авантюрам, игре. Вспомним хотя бы маршала Фоша, с его знаменитым выражением: «Меня атакуют с фронта, меня атакуют с флангов, меня атакуют с тыла. Что делаю я? Я атакую». Но неудачливый авантюрист — худший из всех возможных лидеров. По крайней мере, в древности, потерпевших неудачу вождей и правителей отстраняли от власти. Програвших войну королей убивали собственные подданные; других приносили в жертву при неурожае. Сегодня риски лидеров не столь высоки — увольнение, понижение в должности или публичное унижение, но по-прежнему реальны.

Так какие типы лидерства более всего способствуют успеху стратегии? Само по себе твердое руководство имеет бесспорное значение, но, как отметил Джим Коллинз, «всякий раз, когда мы приписываем лидерству абсолютно все, мы становимся на одну доску с человеком XVI столетия, объяснявшим все, что было недоступно его пониманию (чуму и голод), волей Господа»².

В современных демократиях лидерство всегда имеет по меньшей мере два измерения: политическое — сводящееся к исполнению мандатов, воздействию на общественное мнение и устойчивое большинство, и бюрократическое, заключающееся в планировании, исполнении и мотивации. В других измерениях лидерство может рассматриваться как единоличное или распределенное между различными уровнями иерархии руководство. Лидерство может быть неброским или харизматическим. И в то время как некоторые системы отделяют аналитическую работу от исполнительской и обращают широкое большинство в проводников своих идей, другие — создают множество автономных центров власти (как в случае с десятками тысяч мэров французских коммун).

Принято считать, что условием успешной стратегии является наличие непререкаемого, облеченного властью и свободой действий, но подотчетного лидера, на которого и возлагается вся полнота ответственности. Согласно традиционным воззрениям, таким личностям должны быть присущи пронизательность, храбрость, энергия и добродетель (к числу нежелательных черт относятся злобность, мстительность, непостоянство, продажность и тщеславие)³. Стойкость также имеет существенное значение: одним из общих свойств тех, кто достиг вершины успеха, является крепкое здоровье и способность обходиться без достаточного сна.

Впрочем, огромное разнообразие организационных и управленческих стилей не позволяет исследователям и специалистам выступать со сколько-нибудь строгими предписаниями. Каждая присущая лидеру черта способна обернуться своей противоположностью. Нередко настойчивость перерастает в упрямство. Способность руководителей заражать своим оптимизмом других людей подчас приводит к головокружению от успехов и опрометчивым поступкам. И наконец, отвага легко перерастает в безрассудство.

В Швейцарии премьер-министры сменяют друг друга каждый год в соответствии с принципом ротации. И тем не менее правительство этой страны остается одним из самых компетентных в мире. В некоторых странах

в соответствии с культурными традициями роль руководителя правительства очевидна и неоспорима (Франция, США, Великобритания), в то время как в других государствах, в большей мере сосредоточенных на внутренних делах (Нидерланды или Япония), огромную роль играют команды, действующие на принципах коллегиального лидерства. Данное обстоятельство не позволяет делать обобщенные выводы о том, какой из этих механизмов является более эффективным. Некоторые строго иерархические структуры (от вооруженных сил США до корпорации *Toyota*) прикладывают осознанные усилия к культивированию низового лидерства и способности к «роевой» организации в зависимости от характера задач⁴. В обществах, которым пришлось пройти через внутренние конфликты, огромное внимание уделяется побуждению лидеров к посредничеству и переговорам, а также их умению подавлять беспокойство⁵. При изменении контекста востребованные в определенных ситуациях лидерские качества могут превращаться в собственные противоположности. По мнению многих, один из наиболее успешных в истории Великобритании премьер-министров был начисто лишен лидерских качеств: как саркастически заметил однажды Уинстон Черчилль, «когда на Даунинг-стрит 10 прибыло пустое такси, дверь открылась, и оттуда вышел Клемент Эттли».

Многие государственные организации стремятся развивать в своих руководителях лидерские навыки, а бесчисленные университеты и бизнес-школы предлагают для этого весьма дорогие программы обучения. Но лишь в случае некоторых из них можно всерьез говорить о науке лидерства, хотя бы потому, что между программами лидерства и менеджмента отсутствуют четкие границы. Кроме того, очень немногим слушателям подобных курсов удается добиться повышения результатов руководящей деятельности. Завершая подробный обзор научной литературы, посвященный проблемам эффективного лидерства (был опубликован около 10 лет назад), Гэри Юкл заключал, что «большинству теорий присущи очевидные концептуальные слабости. К тому же они не могут похвастаться сильной научной поддержкой. Общее

количество эмпирических исследований составляет несколько тысяч. Однако полученные результаты являются противоречивыми и неубедительными». Вероятно, лидерство — это пример того, что Джон Дьюи называл «педагогической ересью»: ошибочным предположением, согласно которому человека можно научить всему, что ему нужно знать.

Слабости и противоречия различных теорий лидерства являются отражением конфликтующих между собой воззрений на то, что означает «быть хорошим человеком». Внимание сторонников одной группы теорий сосредоточено на личностных качествах (поиск тех из них, которые могут быть выявлены в детстве; на основе полученных данных делается попытка предсказать вероятность, что тот или иной ребенок способен вырасти в эффективного лидера). В наши дни эти индивидуальные свойства или «внутренние предрасположенности», общее количество которых, согласно одному из давних исследований, превышает 18 тыс., были сведены к короткому списку: уверенность в себе, эмпатия, амбициозность, самоконтроль и любознательность. Сторонники подобных подходов указывают, что настоящих лидеров не столько выращивают, сколько отбирают. Следовательно, ключ к эффективному осуществлению стратегии состоит в том, чтобы поставить у руля правильного человека. С точки зрения данной научной школы критически важным качеством руководителя является харизма, то есть способность вдохновлять и увлекать других людей⁶.

В последние годы широкое распространение получили различные тесты и методы определения качеств и черт личности, используемые, в частности, для «рекрутирования» лидеров и формирования необходимых им команд. Одним из наиболее популярных в данной области методов остается индикатор типов Майерс-Бриггс, в определенной степени основывающийся на принципах Карла Юнга. Полученные с его помощью данные, вне всяких сомнений, весьма полезны самым разным командам, так как помогают сформировать более точное понимание присущих им стилей, а также потенциальных слабостей. Впрочем, многие психологи не скрывают скептического

отношения к методам, якобы позволяющим очень быстро и достоверно вычислить личностные качества людей (вероятно, специалистов смущает значительный разброс результатов в случае повторного прохождения тестов одними и теми же испытуемыми).

Внимание сторонников альтернативной группы подходов фокусируется не на исключительных качествах некоторых ярких индивидуальностей, а на способности людей преодолевать встречающиеся на их пути трудные ситуации. Ее приверженцы уверены, что лидеры должны обладать целым арсеналом навыков и стилей, конкретные сочетания которых могли бы изменяться в зависимости от особенностей той или иной ситуации или уровня мастерства и мотивации подчиненных⁷. В рамках государственных систем мы встречаем полный спектр стилей руководства, от основанных преимущественно на принуждении («делай, как я сказал») до весьма мягких («человеческие чувства прежде всего»), а также стилей, подобных наставничеству («поддержка и помощь в развитии людей»). Большинство действующих руководителей и многие исследователи лидерства не скрывают своих предпочтений относительно какого-то одного набора стилей руководства. Впрочем, их выбор определяется скорее индивидуальными ценностями и вкусами, чем объективными факторами. Приходится признать, что единственное, в чем мы не сомневаемся, так это в непреодолимом значении контекста. Страна, находящаяся на пороге неотвратимого вторжения, нуждается в руководстве совсем иного типа, чем государство, существующее в режиме устойчивого развития. Организации, утратившей доверие общества, необходим совсем другой лидер, чем переживающей бурное развитие. Точно так же стили руководства, отвечающие потребностям этапа перемен или повышения результатов деятельности, существенно отличаются от тех, в которых нуждается команда, оказавшаяся перед необходимостью выхода из тяжелого кризиса.

Возможно, одно из важных научных открытий в этой области исследований заключается в том, что наиболее эффективные лидеры в зависимости от ситуации ис-

пользуют различные стили руководства. Так, например, анализ слоя наиболее успешных директоров английских школ показал, что эти руководители демонстрировали большее количество стилей лидерства, чем их коллеги из менее успешных образовательных учреждений, полагавшиеся преимущественно на принуждение. Переход на более высокий уровень обобщения делает очевидным то обстоятельство, что основным фактором успеха руководителя являются его поведенческие характеристики, а не когнитивные или технические навыки. Вот почему посещение курсов для руководителей, когда обучающимся предоставляется возможность осмыслить собственные стили лидерства, способствует повышению эффективности их деятельности на различных этапах реализации стратегии — от создания коалиций до неуклонного преодоления сопротивления.

Образцом еще одной научной школы лидерства является весьма влиятельная в последние годы теория Рональда Хейфеца, уделяющего основное внимание роли последователей лидера, который достигает своих целей лишь благодаря готовности к действиям других людей. В тех случаях, когда руководитель не только выступает в роли человека, ответственного за решение проблем, но и помогает своим сподвижникам мыслить и находить новые пути развития, он добивается более высоких результатов. Хейфец проводит различие между ситуациями, требующими механистической реакции, которые он называет «техническими» вопросами (иногда называемыми «управленческими», дабы не путать с «лидерскими»), и теми, в которых необходим «адаптивный» ответ. В этих более сложных ситуациях роль лидера отчасти состоит в разделении решения проблем с другими людьми. К тому же он не должен поддаваться искушению выступать в роли кудесника или шамана, не в последнюю очередь потому, что в отсутствие конструктивной критики и трудностей вероятность ошибок резко возрастает⁸. С этой точки зрения вопрос о лидерстве имеет непосредственное отношение не только к вершине иерархической пирамиды. Успех любых радикальных изменений зависит от того, в какой степени чувство сопричастности

к ним, будет присуще всем членам организации. В этом случае деятельность тысяч лидеров на местах может иметь гораздо более важное значение, чем слова и дела политиков и должностных лиц на вершине иерархии.

Современный подход к роли лидера в стратегической деятельности сформировался во многом под влиянием исследований в области эмоциональных типов менеджеров и команд. Соответствующая структура была предложена 20 лет назад Говардом Гарднером, выдвинувшим гипотезу, согласно которой каждый из нас рождается с 8–9 необходимыми для жизни ключевыми ментальными способностями, развитыми в различной степени. Одни из них культивируются образовательными институтами и бюрократией, а другие, напротив, подавляются. Определенная часть лидеров может быть расположена к логическим, аналитическим навыкам, но абсолютно безнадежной с точки зрения навыков межличностного взаимодействия или внутриличностного самопознания. Другие руководители проявляют свои таланты в иных направлениях. Питер Сэловей из Иельского университета и Джон Майер из Университета Нью-Гэмпшира предложили использовать для обозначения личных, эмоциональных и социальных способностей людей понятие «эмоционального интеллекта» (ЭИ, EQ). Около 10 лет назад эти исследователи начали проводить эксперименты по измерению его уровня. Рувен Бар-Он определил ЭИ как «совокупность личных, эмоциональных и социальных навыков, влияющих на нашу способность успешно справляться с требованиями и давлением внешней среды». В своей широко известной модели ученый выделял пять основных областей ЭИ: внутри- и межличностные навыки, а также приспособляемость, управление стрессом и общее расположение духа.

Широкая известность Дэниела Гоулмана во многом связана с удачной адаптацией модели Гарднера и разработкой теории ЭИ в применении к результатам деятельности людей. По Гоулману в ЭИ можно выделить 20 компетенций, относящихся к четырем кластерам общих способностей: самосознание, социальное сознание, самоменеджмент и менеджмент взаимоотношений. Пер-

вый кластер объединяет в себе знание человеком своих собственных чувств, второй — компетенцию эмпатии и способность распознавать невербальные сигналы. Кластер самоменеджмента относится к способности регулировать причиняющие душевные страдания эмоциональные отклики и подавлять эмоциональную импульсивность. И наконец, управление взаимоотношениями (четвертый кластер) определяется как способность индивида понимать или влиять на эмоции других людей.

Отнюдь не все эти способности являются врожденными. Конечно, организациям было бы проще нанимать на работу людей, обладающих исходно сильными лидерскими качествами. Однако многие из них можно развить в процессе продвижения индивида по служебной лестнице посредством обучения, наставничества или систематического самоанализа⁹. Аналогичной точки зрения придерживаются военные организации, в прошлом наиболее ответственно среди всех государственных структур относившиеся к лидерству. Ниже представлены девять основных черт лидера, которые министерство обороны Великобритании стремится воспитать у военнослужащих:

- вдохновение — способность привлекать к активному и преданному участию критическую массу последователей;
- уполномочивание — способность передавать власть и полномочия по осуществлению действий с целью решения поставленных задач;
- личная сила и чуткость — самодисциплина, высокое самосознание и здравомыслие в сочетании с эмпатией относительно чувств других людей и ситуаций, в которых они могут оказаться;
- признание заслуг и поддержка — лояльность, способность демонстрировать и озвучивать свою оценку вклада других людей и обеспечивать поддержку усилий, которые они прилагают в процессе достижения целей;
- командное строительство — способность формировать и поддерживать деятельность квалифицированных, сосредоточенных на решении задач групп (ли-

деры успешно оказывают своим командам и группам помощь, необходимую для достижения высоких результатов);

- формулирование мировоззрения и ценностей — способность доносить до людей свое понимание хорошо обдуманных целей и ценностей;
- инновационный вызов — способность распознавать недостатки текущей политики и процессов и предлагать способы их усовершенствования;
- пример — умение подать пример, демонстрируя приверженность декларируемым ценностям и поведение, которое требуется от других (включая честность, храбрость и чувство долга);
- решительность — способность своевременно принимать четкие решения, соответствующие ценностям и мировоззрению¹⁰.

Автором совсем другого, едва ли не противоположного вышеприведенному, списка является Уильям Эдвардс Деминг, сторонник непрерывных усовершенствований, внесший огромный вклад в преобразование сначала японской, а затем и американской промышленности. Этот список предназначен для менеджеров, но может быть использован каждым, кому доведется исполнять лидерские функции. По словам Деминга, для внедрения системы глубинных знаний, достаточно выполнения следующих условий:

1. понимание системы: осмысление процессов в целом, включая все их звенья — поставщиков, производителей и потребителей (или получателей) товаров и услуг;
2. знание вариаций: диапазон и причины изменений в качестве, а также использование статистических методов в измерениях;
3. теория познания: концепции, объясняющие характер знаний и пределы познаваемого;
4. знание психологии: концепции человеческой природы.

Эти навыки могут быть усвоены посредством обучения и рефлексии. Они представляют собой прочную аналитическую базу лидерства, даже в тех случаях, когда мы ничего не говорим ни об этике, ни об ответственности.

Впрочем, подобные, общие списки способны ввести в заблуждение, поскольку осуществление государственной стратегии требует исполнения множества различных ролей, что предполагает использование специфических стилей лидерства. В политическом руководстве всегда будут высоко цениться коммуникативные способности, эмпатия, навыки посредничества и ведения переговоров, а также взаимосвязь с «эмоциональными ориентирами», необходимыми для принятия решений в условиях неопределенности. Официальное лидерство в государственном секторе требует существенно меньшего набора навыков (очевидно, что слишком сильная харизма способна повредить отношениям с политическим руководством). Стремящийся к успеху лидер должен быть спокойным человеком, склонным к коллегиальности и умеющим приспосабливаться, а также готовым принимать меняющиеся требования политической верхушки. Одним из достоинств лидера может являться невидимость, позволяющая расширять возможности других. Главе ведомства необходимы несколько иные лидерские качества: чем выше непосредственная ответственность за деятельность многочисленного персонала, тем более заметной должна быть деятельность руководителя и тем чаще он должен увлекать подчиненных личным примером. И конечно, слова лидеров не должны расходиться с делом. Если же речь идет о членах общественных советов при государственных организациях, то им необходимо быть крайне дотошными в делах, не стесняясь трудных вопросов. Эти лидеры должны продвигать новые идеи, выступая своего рода посредниками между обществом и руководством. Для своевременного принятия трудных решений в периоды кризисов (вплоть до снятия руководителя) им необходима способность создавать коалиции с другими членами коллегиального органа. И вновь в этом случае харизматичный, излишне персонализированный стиль лидерства может

оказаться контрпродуктивным. Наконец, скрывающимся за кулисами стратегам необходима совсем иная культура руководства — меньше эго, больше скромности и очень много аналитики и творчества.

Различные измерения лидерства

В знаменитой речи, в которой Джон Кеннеди пообещал, что человек обязательно высадится на Луну, президент США не давал никаких гарантий. Он просто сказал, что это очень трудная задача, решение которой потребует огромных затрат. Удастся ли ее решить — неизвестно. Но Дж. Кеннеди добавил, что страна берется за благородное дело — начинается поход к великой цели, успех которого зависит от изобретательности, находчивости и мастерства тысяч и тысяч ученых, инженеров и государственных служащих, чьи усилия упрочат статус США как великой державы.

Речь Кеннеди — прекрасный образец многомерного лидерства. Первое его измерение сродни путешествию из пункта А в пункт Б, когда с инструментальной точки зрения вопрос состоит в том, будет ли руководитель контролировать решение поставленных задач другими людьми (например, исполнение директорами школ государственного учебного плана). Более широкий, двухмерный подход предполагает учет лидером интересов и способностей входящих в организацию людей. Хороший лидер предоставляет сторонникам возможность реализовать свой потенциал посредством поддержки, наставничества и руководства (и в некоторых случаях — продления сроков выполнения задач). Многомерный подход к лидерству идет еще дальше. Руководитель принимает на себя ответственность за ситуацию в целом, включая учет интересов людей, формально не имеющих отношения к принятым решениям.

Столь широкие воззрения на лидерство уделяют особое внимание обобществлению власти и знаний способами, оставляющими большее пространство для действий, независимо от того, соответствует ли то, что будет сделано, изначальной стратегии. Например, как это было

в случае с лунными амбициями Кеннеди (президент США, конечно, имел лишь самое общее представление о том, как будет происходить движение к декларируемым целям). Такие многомерные стратегические и лидерские идеи, безусловно, противоречат классическим моделям менеджмента или управления качеством с их командными цепочками, связывающими стратегии высокого уровня и непосредственных исполнителей. Они признают, что высокие цели могут быть достигнуты, а амбициозные планы — реализованы лишь при условии возможно более широкого вовлечения в стратегический процесс членов организации и представителей других заинтересованных групп. Если те, кто вовлечен в осуществление важнейшего стратегического проекта, принимают на себя ответственность за ситуацию и за будущее, скорее всего будут игнорировать поступающие извне сообщения и команды. Действительно, участники проекта должны быть готовы не только подчиняться, но и сопротивляться, что позволяет не просто исполнять приказы, но и формировать собственную «авторизованную среду». Они должны быть готовы к внутренним изменениям, а также к тому, чтобы предоставить своей организации (и обществу) то, в чем она действительно нуждается, а не только то, что она ожидает, или то, к чему она стремится, несмотря на возможный риск для самих сотрудников.

Один из помощников Франклина Делано Рузвельта оставил запоминающееся описание того, насколько тяжело лидерам добиться исполнения своей воли:

...члены кабинета могли благополучно позабыть о доброй половине поручений президента. Если президент во второй раз интересовался судьбой своего поручения, он чаще всего слышал, что вопрос изучается. Когда он спрашивал в третий раз, то многомудрый член кабинета докладывал о, по крайней мере, частичном исполнении поручения. Но было хорошо известно, что третий раз вопрос президента, скорее всего, никогда не прозвучит, если только речь не идет о самых важных проблемах¹¹.

Один из возможных выводов из этой истории заключается в том, что лидерам необходимо проявлять большую

агрессивность, настаивая на обязательном исполнении подчиненными полученных указаний. Кроме того, очевидно, что лидера должны окружать люди, разделяющие его чувство миссии. Однако я смотрю на этот рассказ под другим углом зрения. Поскольку лидерский капитал всегда ограничен, возможно, выход заключается в том, что нам необходим не один, а множество источников компетентного руководства.

Очевидно, что заключение союза между лидерством и стратегией предполагает необходимость преодоления целого ряда препятствий. Система, основанная на преимущественном использовании лидерского ресурса, неизбежно столкнется с проблемой разработки и исполнения формальной стратегии (вплоть до полного отказа от нее). Наверное, вам доводилось слышать о том, что истинная выгода пребывания во главе крупной организации состоит не в деньгах или привилегиях, но в том, что здесь никогда не наткнешься на несогласных. Для некоторых руководителей стратегия становится еще одним способом упрочения своего авторитета. Однако основой стратегической системы как раз и является внутренняя противоречивость, поскольку только она и позволяет приспосабливаться к изменениям.

В прошлом государства представляли собой тонкие внешние слои на вершине общественных пирамид, обособленные касты, состоявшие из опытных администраторов, священников и воинственных королей. И тогда, и сейчас (в гораздо меньшей степени) государство можно было представить как нечто целостное, средоточие власти, явным образом отделенное от повседневной жизни, от надежд, страхов и страстей простых людей. Однако современное государство в большей степени интегрировано в общество. Это во многом связано с более широкой экологией знаний, когда правительство лишено возможности монополизации ресурсов, а в центре его усилий находится не столько воздействие на пассивное общество, сколько работа вместе с ним, как изнутри, так и снаружи, направленная на побуждение к желаемому поведению. Государство остается наиболее очевидным и надежным ин-

струментом адаптации общества к изменениям — другими стали способы такого приспособления.

Вследствие этих перемен некоторые из моделей планирования и осуществления стратегий утратили актуальность, поскольку основывались на предположении о том, что знания государства полностью отделены от знаний общества о самом себе. Напротив, в современных демократических странах обязанности и политиков, и чиновников заключаются в руководстве, скорее, изнутри, чем извне, в мобилизации других или другими, в кооперации и сотрудничестве (а не в диктате), а также в поддержании интенсивных устойчивых коммуникаций. Государство нуждается в навыках, позволяющих ограничить риски, исходящие от внешней среды, и расширить пространство реализации предприимчивости и использования возможностей.

В знаменитой энциклопедии Дидро XVIII в., рядом со статьей о королях («*rois*») находилась статья о поварах («*rotissiers*»)¹². И первые, и вторые описывались как ремесленники, которые сначала обучаются основам профессии, а затем совершенствуют свое мастерство в процессе приобретения опыта и рефлексии. Все то же самое мы можем сказать о стратегии лидерства. Для того чтобы человек стал признанным стратегом или руководителем одной педагогики или следования книжным советам (содержащимся в том числе и в этой книге) недостаточно. Но и с наскока, на одной импровизации овладеть профессией не удастся. Предварительно необходимо изучить различные методы, а затем непрерывно улучшать и совершенствовать их на практике, посредством повторения и критического осмысления. С приобретением опыта, некоторые из этих методов становятся второй натурой лидера. Не подумайте, что мы имеем в виду нечто вроде игры на фортепиано или ремесла плотника. Проблема в том, что внешняя среда, в отличие от клавиатуры или плотницких болванок, постоянно изменяется. Поэтому стратеги обязаны прикладывать все новые и новые усилия для того, чтобы непрерывно обновлять запас знаний и переосмысливать имеющийся опыт. Интуиция, основанная на фактических данных, известна

как прекрасный помощник стратега в тех случаях, когда ему необходимо принимать сложное решение. Но, даже полностью доверяя интуиции, ее следует периодически проверять.

Приобретаемый лидерами стратегический опыт не имеет ничего общего с навыками, оттачиваемыми с течением времени поваром или полицейским. У руководителей вырабатываются подходы, необходимые для выявления наиболее важных взаимосвязей и закономерностей, приобретается способность быстро выносить оценки и проводить тщательный анализ. Со временем лидеры делают все меньше и меньше ошибок. Согласно рекомендации Платона, люди, не достигшие 50 лет, не должны становиться лидерами. Впрочем, она имеет смысл для традиционных обществ, когда перемены являются, скорее, исключением. В динамичных обществах преимущества мудрости и опыта должны сочетаться с умением действовать в условиях неопределенности и четко различать новое и постоянное.

Итак, мы подошли к сути вопроса о соотношении лидерства и стратегии. В своих лучших проявлениях лидерство включает в себя стремление к служению, страстное желание добиться поставленных целей посредством стратегических инструментов, применение которых зачастую сопряжено с риском, но также и с оживлением. Большинство людей никогда не согласились бы занять позицию руководителя. Иногда стремление к лидерству выглядит как безумие, не правда ли? Со стороны кажется, что многие из лидеров не подходят для исполнения руководящей роли либо в силу свойственных им ограничений (айсберг без подводной части), либо потому, что жажда власти вытесняет моральное чувство¹³. Но стремление людей полностью слиться с организацией или сообществом, с головой погрузиться в их проблемы и приложить все силы для реализации их потенциала, является условием общественного прогресса.

Часть III

Глава 15

Отделяя безотлагательное от важного:

стратегия как общественное благо

Стратегия заполняет собой пространство между широким, почти безграничным пространством того, что возможно лишь в отдаленной перспективе, и сдержанными шагами, которые могут быть осуществлены в ближайшем будущем. Лучшие из стратегий помогают обществу осознать свой истинный потенциал и собственные слабости, и та же самая причина часто вызывает чувство дискомфорта.

Ранее я пытался показать, что основным фактором формирования современного государственного управления было осознание непрерывно растущего значения таких общественных благ, как демократия, знания и взаимосвязи. Но государственная стратегия сама по себе является общественным благом, и, подобно многим другим, она всегда в дефиците в силу отсутствия адекватных стимулов. Слабые стимулы к ответственному поведению сочетаются со свойственным многим правительствам искаженным видением, заключающемся в тенденции к переоценке того, что может быть достигнуто в краткосрочной перспективе (тем более, что в некоторых случаях правительство выбирает неверные способы воздействия), и недооценке долгосрочных результатов последовательных, настойчивых, разумных мер. Смягчить или устранить это искажение позволяют поддерживающие долгосрочную стратегию сильные структуры, процессы и культуры. Тем самым государство получает возможность более реалистично оценить и свои ограничения, и собственный потенциал. Подобным образом более важную роль, чем избирательная

политика и непосредственное воздействие на рынок, способны сыграть формальные методы, направленные на институционализацию более низкой нормы дисконта.

Стратегия сама по себе не является абсолютным благом ни с точки зрения целей, ни с точки зрения средств. Стратегически мыслящий диктатор более опасен, чем тот, кто хватается то за один, то за другой проект. Напротив, следующая стратегии сильная личность способна пренебречь интересами других людей. Мне довелось посетить Кремль через несколько недель после победы Владимира Путина на выборах 2000 г. Я был поражен тем, насколько четко и ясно его сотрудники объясняли, как они добьются централизации власти, изолируют независимые СМИ, приведут к власти своих политических сторонников и избавятся от взращенных бизнесом олигархов (со временем все эти цели действительно были достигнуты). Одновременно я был в высшей степени обеспокоен тем, насколько легко демократизация может привести к де-демократизации.

Оказалось, что русские провели очень точный анализ внешней среды. Но стратегия может быть построена на обмане и высокомерии. Ее создатели могут уделять чрезмерное внимание данным, анализу или моделям. Нередко они недооценивают способность к сопротивлению планам руководства тех, кому будет поручено их исполнение. Многие стратегии существуют только на бумаге, повисая в воздухе в отсутствие опор. Стратегия может оказаться настолько абстрактной, что у исполнителей не останется шансов на ее воплощение. Большие машины работают только потому, что состоят из маленьких винтиков. Так же обстоит дело и с государством: общая картина включает множество деталей. Очень часто эти детали и компоненты скреплены друг с другом навыками, нормами или культурами, плохо заметными стратегами и специалистам по планированию, вззирающим на мелкие соединения с большой высоты.

Каждая стратегия — это игра, ставкой в которой является будущее. Долгосрочные планы могут в большей или меньшей мере основываться на анализе и понимании. Но будущее остается неизвестной нам величиной, сопряженной с моральным риском. Будущее всегда уязвимо. Это

гораздо более трудная проблема, чем любая из тех, с которыми сталкивается приверженный тактическим решениям прагматик. Многие из подобных игр были с треском проиграны. Результаты других — войны с бедностью Линдона Джонсона, намерения Рональда Рейгана и Маргарет Тэтчер восстановить традиционные семейные ценности, американская космическая программа — не поддаются однозначной оценке. Сегодня разыгрывается множество стратегических партий с никому неизвестным исходом. Достаточно назвать планы Дубая по превращению страны в ведущий глобальный перевалочный пункт или не менее амбициозную (и более обоснованную, с точки зрения внешних условий) стратегию Абу-Даби по выходу на первые позиции среди ведущих стран мира, усилия Турции по вступлению в Европейский союз или попытку Китая сохранить высокие темпы экономического роста, которые позволили бы избежать социальных потрясений.

Как уверяют нас психологи, условием преуспевания человека является постановка и достижение амбициозных, но реалистичных целей, соответствующих его основополагающим ценностям¹. Необходима также забота о себе самом и собственном месте в мире². Примерно те же самые условия определяют и процветание страны. Но, как и в случае с отдельными людьми, способность государства выполнить эти требования зависит не только от его характера, но и от внешних условий существования. Первую скрипку здесь играют осуществляющие управление институциональные структуры. Специалисты по экономической истории убедительно показали, что им принадлежит решающая роль в обеспечении экономического роста. В случае формирования правильной институциональной среды, включающей в себя правильные стимулы для предпринимательства, инвестиций и честной торговли, пребывавшие в застое экономики быстро превращались в динамично развивавшиеся³. Многие из этих положений полностью распространяются на государство. В тех случаях, когда институты и установки в полной мере отдают должное будущему, общество получает возможность прокладывать правильный курс в бурном океане перемен. Отчасти это зависит от правильной организации

деятельности правительства. Не меньшее значение играет внешняя среда, благоприятствующая и побуждающая к ответственному и эффективному поведению посредством парламентов, СМИ, международных и неправительственных организаций (в последние годы одним из положительных факторов развития стало растущее число источников данных об эффективности действий и подотчетности правительств разных стран мира — Всемирный банк, фонд *Bertelsmann* и др.).

Но даже в том случае, когда все перечисленные выше условия соблюдены, стратегическое мышление и действия отнюдь не следует рассматривать как имманентное свойство государственных организаций в демократических странах. Давление со стороны СМИ и политиков будет склонять государство к тактическим шагам, отказу от рассмотрения самых сложных вопросов и потворству своекорыстным интересам. Тем более что в тех случаях, когда политикам предлагают слишком сложные диагнозы и решения, они нередко испытывают огромное разочарование (Маргарет Тэтчер — один из редких образцов лидера, настаивавшего, чтобы его советники не только предлагали наилучшие ответы, но и задавали самые лучшие вопросы). К тому же в любой государственной организации специалисты, ответственные за разработку стратегии, всегда сталкиваются со специфическими рисками. Они могут зайти слишком далеко в своем аналитическом уклоне или оказаться слишком оторванными от практики, и что еще более губительно — от приоритетов руководства. В этом случае существует риск, что подаваемые наверх великолепные доклады будут иметь лишь косвенное отношение к волнующим клиентов проблемам. И наконец, еще один риск связан с практикой привязки долгосрочных проблем и возможностей к краткосрочным временным горизонтам, на которые привыкли ориентироваться большинство политиков и чиновников. Или, как сказал однажды премьер-министр Великобритании Гарольд Макмиллан, «случайности, дорогой мой, случайности». Те самые случайности, которые способны перечеркнуть самые тщательно подготовленные планы. Неустойчивость среды существенно затрудняет разработку любой стратегии: оче-

видно, что на фоне политической и экономической стабильности гораздо проще действовать и мыслить длинным временным горизонтом. Неопределенность лишь обуславливает рост скрытой и явной нормы дисконта.

Государство как радуга

Отмеченные выше трудности играют на руку скептикам, уверенным в том, что, с одной стороны, стратегия просто невозможна (что связано с давлением повседневности на политиков), а с другой — нежелательна (в силу отсутствия знаний, необходимых для ведения такого сложного образования, как общество, по избранному курсу). Впрочем, подобное неверие в стратегию противоречит и историческому опыту, и множеству контрпримеров, приведенных в этой книге, и, на еще более глубоком уровне, самой идее демократии. Общество имеет право ждать от государства открытости по поводу долгосрочных целей и средств их достижения. К тому же у него есть все основания полагать, что правительство, движимое целями, а не случайными событиями, будет в большей степени отвечать интересам граждан.

Вот почему я всегда был сторонником сознательного и открытого поиска путей обеспечения лучшего будущего. Я всегда настаивал на том, что все, кто имеет то или иное отношение к власти, должны четко определить, к каким целям они стремятся и почему, а также информировать об этом людей, которым они пытаются служить. Государственные служащие должны уметь анализировать состояние внешней среды и выдвигать свои предположения по поводу возможного изменения ситуации. Они обязаны так организовать время, ресурсы и структуры, чтобы обеспечить достижение целей. Государственным служащим следует структурировать планы согласно тому объему власти и знаний, которыми они обладают. И наконец, они должны быстро обучаться и институционализировать быстрое обучение, чтобы в случае необходимости всегда быть готовыми к изменению направления движения.

Адекватных схем для понимания таких сложных вещей, как правительство и государственный сектор, просто

не существует. Чаще всего их рассматривают под специфическим углом зрения современных теорий менеджмента, или контрактов, или власти потребителя, или риска, или инноваций, что представляется неверным. Хорошее государство обязано обладать не только широким инструментарием, но и культурой управления, от параноидальной готовности к маловероятным рискам до предупредительного сервиса. Возможно, наиболее подходящей метафорой для идеального государства XXI в. была бы радуга, но никак не Левиафан или рыночная площадка. Радуга содержит в себе множество цветов, объединяя их в единое целое. Она прозрачна и всегда притягивает наше внимание к горизонту.

Наша тесная планета стала домом для семи миллиардов человек (к середине века количество жителей планеты достигнет девяти миллиардов), и государственные институты сталкиваются с огромными трудностями, от климатических изменений до старения населения, от миграции до регулирования биотехнологий. Мне кажется, что вероятность успеха значительно возрастет, если каждый руководитель государства будет следовать нескольким простым, но трудным с точки зрения исполнения, рекомендациям:

- использовать власть для проведения необходимых обществу преобразований, а не только для осуществления контроля;
- концентрировать внимание на действительно важных вещах там, где можно было бы с пользой применить власть и не размениваться на мелочи;
- не только реагировать, но готовиться и планировать;
- применять уже проверенные, действенные инструменты;
- не бояться новых решений, особенно там, где неэффективность текущей политики очевидна;
- не пытаться успеть сразу везде (помнить, что большинство правительств переоценивают результаты, которых они могли бы добиться в краткосрочном плане, и недооценивают то, что возможно сделать в долгосрочной перспективе);

- организовывать свое время и подчиненных так, чтобы соблюдалось примерное равновесие между кратко-, средне- и долгосрочными задачами и не погрязать в текущих проблемах;
- отдавать предпочтение простым стратегиям, которые оставляют исполнителям пространство для сотрудничества и приспособления к ситуации, и уходить от излишне детализированных и жестких долгосрочных планов;
- критически пересматривать привычные методы работы и избегать самодовольства (как и в других сферах жизни, использовать самую резкую критику в свой адрес для того, чтобы усовершенствовать свои идеи);
- непрерывно учиться, поскольку мир изобилует сюрпризами, которые могут быть использованы для принятия разумных решений.

С какой стати некто обязан следовать этим предписаниям? Разве политику или чиновнику есть дело до чего-то еще, кроме расширения своей власти? Какое ему дело до того, что творится за стенами кабинета? И здесь мы подходим к сущности стратегической мотивации. Многие из наиболее влиятельных подходов к изучению государства рассматривают действия правительства, прежде всего, как полностью предсказуемый результат, определяемый эгоистическими интересами чиновников или политиков. Чаще всего этот эгоистический интерес интерпретируется в самом узком смысле, как максимизация власти или денег. В то же время философы и психологи издавна указывали на то, что для большинства людей наиважнейшей чертой эгоистического интереса является признание. Люди не желают ограничивать себя богатством или властью. Человеческие существа стремятся к признанию своих достоинств, уважению и даже любви.

Представьте себе, что вы — чиновник или политик. Прошло много лет, вы вышли на пенсию и сидите в кресле-качалке на террасе, с которой открывается прекрасный вид на море. У вас на коленях уютно расположилась внучка. Вдруг она поднимает голову и задает детский вопрос: «Де-

душка, а что ты сделал за свою жизнь?» И что же? Вы станете рассказывать ей об огромных бюджетных расходах, которые контролировали? О десятках тысяч сотрудников, за которых отвечали? О том, что вы участвовали в важнейших встречах и конференциях? Вряд ли вам удастся произвести большое впечатление на ребенка. Скорее всего, ее не впечатлят и слова о том, что вам довелось быть правой рукой того или иного политического лидера. Но у вас всегда останется возможность рассказать ей о наследии и ценностях: о том, что вам удалось помочь улучшить жизнь очень многим согражданам, о том, что вы помогли стране подготовиться к будущим угрозам, и о том, что благодаря вам множество людей сумели воспользоваться новыми возможностями.

Примечания

Глава 1

1. Прекрасный обзор результатов научных исследований человеческой интуиции представлен в книге: Майерс Д. *Интуиция. Возможности и опасности*. СПб.: Питер, 2010.
2. James Tobin and Edward Elgar, *World Finance and Economic Stability: Selected Essays by James Tobin and Edward Elgar*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2003, p. 210.
3. Смит А. *Теория нравственных чувств*. М.: Республика, 1997. Ч. 4. Гл. 2.
4. Многие называют Альда Мануция основоположником современного книгопечатания.
5. Норвежское законодательство закрепляет это положение в виде общеобязательного требования, испанское же — поощряет, но без принуждения.
6. Обзор современных методов разработки государственных стратегий содержится в недавней книге: Thomas Fischer, Peter Gregor Schmitz, and Michael Seberich, *The Strategy of Politics*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2007.
7. В бизнесе в основном уже прошла мода на создание полностью самостоятельных стратегических команд, опирающихся на использование сверхформализованных методов. Разработывавшиеся в 1990-е и 2000-е гг. стратегические модели стремились преодолеть такого рода высокомерие, негибкость и крайнюю иррелевантность, свойственную некоторым грандиозным долгосрочным проектам 1960–1970-х гг.
8. Более подробно концепция общественной стоимости рассматривается в главе 13. Интеллектуальным первопроходцем в этой области стал профессор Марк Мур из Гарвардского университета.
9. Обучение касается, прежде всего, мер и направлений, но помимо этого включает «двойную петлю» обучения, результатом прохождения которой становится пересмотр основополагающих ценностей.
10. A. Wildavsky, *Speaking the Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick: Transaction, 1987.
11. Величайшим современным мыслителем в области экспериментального государственного управления является Роберто Мангабейра Унгер, профессор права Гарвардского университета, специалист по политологии. В 2000-х гг. он был министром правительства Бразилии. Благодаря усилиям Унгера новый импульс к развитию получили традиции американского праг-

матизма, согласно которым общество может рассматриваться как система экспериментов и инноваций, находящаяся в непрерывном поиске новых знаний с целью повышения благосостояния и развития демократии. См., например: Roberto Mangabeira Unger, *The Self Awakened: Pragmatism Unbound*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007.

12. Daniel Yankelovich, *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*. New Haven: Yale University Press, 1992.
13. С 1909 г., когда началась кампания по борьбе с гельминтозами (глистами), организованная Фондом Рокфеллера, предпринималось множество других попыток. Но и сегодня от гельминтозов страдает около миллиарда человек.
14. Lawrence Brilliant, *The Management of Smallpox Eradication in India*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1985; Jack Hopkins, *The Eradication of Smallpox: Organizational Learning and Innovation in International Health*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1989.
15. Некоторые из этих инструментов использовались британским Фондом Янга (экспертная и исследовательская организация в сфере здравоохранения, образования, жилья и развития городов, основанная Майклом Янгом. — Прим. ред.), в том числе, при проведении исследований потребностей рядовых сотрудников компаний ключевых секторов экономики, дополненных статистическими и этнографическими данными, изучении взаимосвязи благополучия и отношений с соседями, в котором принимали участие министерства, местные власти, ученые и неправительственные организации, а также при оценке деятельности социальных венчурных фондов (Health Launch pad). См. также: <http://www.youngfoundation.org/>
16. Более подробно об этих методах см.: G. Mulgan and T. Steinberg, *Wide Open: Open Source Methods and their Future Potential*. London: Demos, 2006; C. R. Sunstein, *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*. Oxford: Oxford University Press, 2006; Y. Benkler, *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. London: Yale University Press, 2006.
17. Стратегия развития отрасли культуры Лондона, запущенная в 1984 г., включала в себя ряд стратегий, нацеленных на развитие музыки, рекламы, кинопроизводства и других индустрий. Об идеях, положенных в ее основу, рассказывается в нашей с Кеном Уорполом книге «Субботний вечер или воскресное утро»: Geoff Mulgan and Ken Worpole, *Saturday Night or Sunday Morning? From Arts to Industry — New Fonn of Cultural Policy*. London: Comedia, 1986. Впоследствии во многом похожие усилия были предприняты в разных английских городах и странах мира. В 1990-х гг. сформировалась целая сеть «креативных городов», популяризации которой способствовала серия публикаций, подготовленная, прежде всего, Чарльзом Лэндри (См.: Лэндри Ч. *Креативный город*. М.: Классика-XXI, 2005). В 2000-е гг. рас-

- пространению аналогичных идей способствовал Ричард Флорида, подкрепивший их доводами в пользу становления креативного класса (см.: Флорида Р. *Креативный класс: люди, которые меняют будущее*. М.: Классика-XXI, 2005).
18. Информация размещена по адресу: <http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/strategy/survivalguide/index.htm>
 19. Гордоном Брауном в Великобритании и Кевином Раддом в Австралии.
 20. Это был весьма значительный, по сравнению с предшествующим десятилетием рост. *British Social Attitudes*, 2008.
 21. Качественные оценки никогда не бывают объективными. Мне, однако, представляются интересными попытки оценки государственного управления, предпринимавшиеся в частности Всемирным банком. Аналитики последнего составили рейтинг правительств стран мира, используя несколько сотен переменных, оценивающих уровень восприятия госуправления (данные были получены из 25 отдельных источников, предоставленных 18 различными организациями). Всемирный банк пришел к довольно пессимистическим выводам относительно подвергнутых анализу глобальных тенденций: «Со всей возможной осторожностью мы заявляем об отсутствии свидетельств, о происходящем в мире сколько-нибудь значительном улучшении государственного управления. Более того, имеющиеся данные позволяют сделать предположение о снижении его качества, по крайней мере в таких ключевых направлениях, как контроль над коррупцией, главенство закона, политическая стабильность и эффективность деятельности правительства». http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANT-COR/Resources/govmatters3_wber.pdf
 22. Весьма проницательный взгляд на достоинства и недостатки государственного управления представлен в работе Д. Бока: D. Bok, «Measuring the Performance of Government» in *Why People Don't Trust Government*, ed. J. Nye, S. Joseph, P. D. Zelikow, and D. C. King. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997, p. 55–77.
 23. Один из наиболее показательных примеров приведен в книге Питера Линдберта: Peter Lindert, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
 24. World Bank, *The Wealth of Nations: Measuring Capital for the 21st Century*. Washington, DC, 2007.

Глава 2

1. Полная цитата звучит следующим образом: «Почему я должен заботиться о своих потомках? А что мои потомки сделали для меня?» Доступно на www.theotherpages.org/alpha-m1.html

2. См.: Loizos Heracleous, *Strategy and Organisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*. London: FT / Prentice Hall, 1994; Adrian Woods and Paul Joyce, *Strategic Management: A Fresh Approach to Developing Skills, Knowledge and Creativity*. London: Kogan Page, 2001.
3. <http://www.quotationspage.com/quote/28685.html>
4. Включая, в частности: Paul Joyce, *Strategic Management for the Public Services*. London: Open University Press, 1999; John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 3rd edn. San Francisco: Jossey-Bass, 2004; и большое количество книг, принадлежащих перу Иезекиля Дропа (см., напр.: Yehezkel Dror, *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass, 2001).
5. Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*. London: Palgrave Macmillan, 2003; Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, 3rd edn. San Francisco, 2003; Daniel Jossey-Bass Lozeau et al., «The Corruption of Managerial Techniques by Organizations», *Human Relations*, 5/5, 2002; Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2001; Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London: Edward Elgar, 1995; Charles Lindblom, *The Policy-Making Process*. London: Pearson, 1994.
6. На странице по адресу <http://www.iun.edu/~bnwcls/j401/qspm.doc> вы найдете примеры использования количественных методов стратегического планирования.
7. James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.
8. Крупнейшие консалтинговые компании, такие как PWC, KPMG, Booz Allen, BCG и McKinsey оказывают услуги многим государственным организациям. Я уверен, что многие из работающих в этих компаниях консультантов прекрасно осознают сложности, возникающие в процессе разработки и осуществления государственных стратегий. Но несмотря на неоднократно предпринимавшиеся попытки, мне так и не удалось узнать о базисных корпоративных подходах к рассматриваемым нами стратегиям. Безусловно, в некоторых случаях те или иные методы могут использоваться в любой организации или для решения любой проблемы. Однако сам по себе этот подход не представляется ни интеллектуально убедительным, ни полезным для клиентов консалтинговых компаний. Стандартные методы хороши для государственных ведомств, которые решают задачи схожие с теми, которые стоят перед бизнесом (достижение понимания потребностей потребителей или проектирование структуры информационной системы). Но чем ближе вы находитесь к «сердцу» правительства, тем чаще эти методы оказываются бесполезными. Впрочем, отмеченные природным талан-

том люди способны добиться более глубокого понимания проблем и извлечь для себя пользу из самых разных, казалось бы, никак не связанных между собой областей.

9. Я был свидетелем слишком многих примеров такого рода: типичный консультант рекомендует простые линейные схемы ответственности (игнорируя сложный характер политики) и всерьез воспринимает только то, что можно измерить (одна из черт компетентного руководства состоит в способности справляться и с измеряемыми вещами и с теми, которые не поддаются количественной оценке).
10. Colin Price, *Time, Discounting and Value*. Oxford: Blackwell, 1993. См. также: Avner Offer, *The Challenge of Affluence*. Oxford: Oxford University Press, 2006. Автора этой книги отличает творческий подход к анализу изменения предпочтений во времени.
11. Саймон Г. *Науки об искусственном*. М.: УРСС, 2009. Гл. 3.
12. E. Ostrom, «Achieving Progress in Solving Collective Action Problems», in C. Leigh Anderson and J. W. Looney (eds), *Making Progress*. Lanham, Md.: Lexington Books, 2002. См. также: W. Lidwell, K. Holden, and J. Butler, *Universal Principles of Design*. Gloucester, Mass.: Rockport, 2003.
13. P. Greenwood et al., *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits*, RAND research brief, 1996.
14. Aaron Wildavsky, «If Planning is Everything, Maybe it's Nothing», *Policy Sciences*, 4, 1973, 127–153.
15. Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*. London: FT/Prentice Hall, 1994.
16. Charles Lindblom, «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, 19/3, 1979, 79–88, и его последующая публикация «Still Muddling, Not Yet Through», *Public Administration Review*, 39/6, 1979, 517–526.
17. Robert Behn, «Management by groping along», *Journal of Policy Analysis and Management*, 7/4, 1998, 643–663.
18. Как заметил однажды знаменитый писатель-фантаст Артур Кларк, если признанный эксперт утверждает, что в будущем будет возможно то-то и то-то, мы должны ему верить. Если же эксперт считает, что нечто невозможно ни при каких обстоятельствах, он, скорее всего, ошибается.
19. D. Halberstam, *The Best and the Brightest*. New York: Ballantine, 1993.
20. H. Brooks, «The Typology of Surprises in Technology, Institutions and Development», ch. 11 in W. C. Clark and R. E. Munn (eds), *Sustainable Development of the Biosphere*. Cambridge: International Institute for Applied Systems Analysis/Cambridge University Press, 1986, p. 325–350; D. Collingridge, *The Management of Scale: Big Organizations, Big Decisions, Big Mistakes*. London: Routledge, 1992.
21. Paul C. Nutt, *Why Decisions Fail: Avoiding the Blunders and Traps that Lead to Debacles*. San Francisco: Berrett-Koehler, 2002; Dietrich Dorner, *The Logic of Failure*. London: Perseus Books, 1996.

22. Интересный обзор культурных перспектив, используемых для обоснования различных теорий см. в: Christopher Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

Глава 3

1. По словам самого М. Лара, единственной прочитанной им книгой по экономике была «Свобода выбирать» Милтона Фридмана.
2. Впоследствии Диккенс вложил эти слова отца в уста мистера Микобера, одного из героев романа «Дэвид Копперфильд».
3. Впервые эта концепция была изложена в работе Уильяма Баумоля и Уильяма Боуэна в начале 1960-х гг. Интересный анализ того, как болезнь издержек может быть преодолена в некоторых отраслях сферы услуг, представлен в работе Барри Босуорта и Джека Триплета: Barry P. Bosworth and Jack E. Triplett, *Productivity Measurement Issues in Service Industries: «Baumol's Disease» Has been Cured*. Washington: Brookings Institution, 2003.
4. В научной литературе фиаско правительства объяснялось тем, что политики и государственные агентства способны уничтожать стоимость в силу целого ряда причин, включая недостоверную информацию о предпочтениях граждан, преследующее собственные интересы, и направленное на получение ренты поведение официальных лиц, захват агентств группами, преследующими узкие интересы, и отсутствие у госучреждений стимулов к эффективным действиям или своевременному отклику на потребности граждан.
5. Стиглиц Дж. Ю. *Экономика государственного сектора*. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.
6. Имеется в виду премия Мо Ибрагима для лидеров африканских государств.
7. Возможно, наиболее впечатляющий пример изменения поведения представляют собой данные о статистике убийств в Великобритании. Если в XIII–XIV вв. ежегодное количество убийств в Англии достигало 20 в расчете на 100 тыс. человек населения, то к концу XX в. этот показатель снизился до 1. См.: Manuel Eisner, «Modernization, Self-Control and Lethal Violence», *British Journal of Criminology*, 41 (2001), 618–638.
8. Если в начале 1990-х гг. доля школьников с избыточным весом составляла 14%, то к середине 2000-х гг. она снизилась до 10%. Проблемы с весом у призывников (на обязательную военную службу) вынудили власти ввести в дополнение к обычным 10 неделям базового обучения шестинедельный курс физической подготовки. Дополнительную информацию о проблеме лишнего веса вы можете получить в специальном докладе Foresight Panel, UK, 2007.

9. Согласно техническому определению, под общественным благом понимается нечто неисключаемое, доступное всем без какой-либо конкуренции. Это означает, что если некое благо предоставляется кому-то одному, оно должно быть доступно и многим другим, а его потребление тем или иным человеком не ограничивает доступность блага для других. Классический пример — демократическое государственное управление или знания. Сетевые взаимодействия имеют более сложные характеристики.
10. В трудах гарвардца Дарона Асмоглу представлен интересный экономический анализ демократии и государства. Еще один любопытный источник: Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
11. Robert T. Deacon, *Dictatorship, Democracy and the Provision of Public Goods*, Departmental Working Paper, Dept of Economics, University of California Santa Barbara.
12. David Stasavage, *Democracy and Education Spending in Africa*, Discussion Paper DEDPS / 37, London School of Economics.
13. Эксперименты с привлечением граждан к управлению проводились в Китае на местном уровне (от крупномасштабных общественных консультаций в городе Чунцин, до эксперимента с внедрением совещательной демократии в городе Дээго богатой провинции Чжэцзян).
14. *Everyday Democracy*, Demos, 2008.
15. Ключевыми фигурами были Джон Граунт, теоретик политической арифметики (статистики) и Уильям Паттерсон, основавший в 1690-е гг. Банк Англии. Пруссия пошла еще дальше — во времена короля Фридриха Вильгельма I и его наследников в университетах было создано более 20 кафедр государственного администрирования. Камерализм был в целом прогрессивным движением, сторонники которого стремились к тому, чтобы на смену суевериям и традициям пришли наука и разум. Его более поздним британским эквивалентом был утилитаризм, принципы которого были сформулированы Иеремией Бентамом и Джоном Стюартом Миллем. Олицетворением этого течения стала фигура Эдвина Чедвика, внесшего огромный вклад в улучшение системы государственного здравоохранения. В то же время он в высшей степени агрессивно пытался применить принципы утилитаризма к социальным проблемам, выступая, в частности, за принуждение бедняков к труду. Усилия основоположников задали тон дальнейшим разработкам в сфере государственного администрирования, когда для достижения желаемых целей используются наблюдения и измерения, стимулы и наказания.
16. http://www.wtec.org/ConvergingTechnologies/3/NBIC3_report.pdf

17. Интересный обзор изменений в деятельности правительств различных стран мира представлен в публикации ОЭСР, *Governance in the 21st Century*, 2001.
18. Paul Miller and Niamh Gallagher, *The Collaborative State*, Demos, 2006.
19. G. Bertucci, and A. Alberti, «Globalization and the Role of the State: Challenges and Perspectives», in D.A. Rondinelli and S. Cheema (eds), *Reinventing Government for the Twenty-First Century; State Capacity in a Globalizing Society*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2003, p.17–33.
20. P.Hall, «The World's Urban Systems: A European Perspective», *Global Urban Development*, 1, 2005.
21. Разные формы взаимосвязи между благосостоянием и демократией в различных европейских странах рассматриваются в публикации *Everyday Democracy*, Demos, 2008.
22. См. классическую работу по этой теме: Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
23. В принятой ранее системе государственные предприятия передавали в центр все образовывавшиеся у них излишки; результатом централизованного контроля были своеобразные, в высшей степени непоследовательные, «американские горки», когда субсидии направлялись и вверх, и вниз в отсутствие рациональных причин. Локальный контроль оказался существенно более устойчивым (несмотря на то, что некоторое время имело место перераспределение огромных средств из бедных сельских областей в богатые городские).
24. См.: Фукуяма Ф. *Сильное государство*. М.: АСТ, 2010.
25. *Meeting Global Challenges*, report of the International Task Force on Global Public Goods, co-chaired by Ernesto Zedillo and Tidjane Thiam, Final Report, Stockholm, 2006, 4.
26. Этот вопрос был впервые поставлен в работе M.J. Molina and F.S. Rowland's «Stratospheric Sink for Chlorofluoromethanes: Chlorine Atom-Catalysed Destruction of Ozone», *Nature Journal*, 249, 28 June 1974.
27. См.: *Meeting Global Challenges* (прим. 25 выше).
28. См. брошюру Фонда Янга *Contentious Citizens*, в которой представлен обзор изменений в способах организации государственных и глобальных кампаний.
29. Репрессии в отношении отважного протестного меньшинства в Белоруссии позволили А. Лукашенко «выиграть» выборы 2006 г., набрав 82,6% голосов.
30. Государственное управление и администрирование испытали на себе влияние новых глобальных институтов и сетей, предлагавших свои собственные ответы, отражавшие полученный ими опыт.
31. Уильям Кристол, например, охарактеризовал разработанный Хиллари Клинтон во время первого срока президентства ее

- мужа план по реформе здравоохранения как сигнал о «возрождении централизованной политики государственного социального обеспечения» и призвал приложить все силы для того, чтобы не допустить его принятия.
32. Эта практика также была известна, как схема «настучи на работу».
 33. Paul C. Light, *The True Size of Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999.
 34. International Herald Tribune, 25 November 2004.
 35. J. March and J. P. Olsen, *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.
 36. Partnership for Solutions, *Chronic Conditions: Making the Case for Ongoing Care*, Baltimore: Johns Hopkins University, for the Robert Wood Johnson Foundation, 2002.
 37. World Health Organization, *The World Health Report 2001, Mental Health: New Understanding, New Hope*. Geneva: World Health Organization, 2001.
 38. www.iccs-isac.org/eng/default.asp
 39. T. Tyler, *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
 40. Первоначально в программе экспертов-пациентов участвовали 12000 человек, а к 2012 г. их количество возрастет до 100 тыс. человек. Программа предусматривала обучение пациентов таким управленческим навыкам, как решение проблем, принятие решений, использование ресурсов, развитие эффективных партнерских отношений с организациями здравоохранения и осуществление конкретных шагов. Согласно первым оценкам, наиболее высокие результаты продемонстрировали уже мотивированные пациенты, а основные трудности были связаны с преодолением сопротивления не верящих в программу врачей. В настоящее время осуществляется еще одна альтернативная программа, известная как Целостная информационная система обучения самоуправлению (WISE), цель которой состоит в воздействии на наиболее влиятельных субъектов системы, включая врачей.
 41. Возможно, труды Ивана Иллича, посвященные школьному обучению и здравоохранению, окажутся более востребованными в новом веке.
 42. См., например: http://www.euro.who.int/observatory/Publications/20060915_2
 43. C. Maller, M. Townsend, A. Ptyor, P. Brown, and L. St Leger, *Healthy Nature Healthy People: «Contact with Nature» as an Upstream Health Promotion Intervention for Populations*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
 44. F. Kuo, «Coping with Poverty: Impacts of Environment and Attention in the Inner City», *Environment and behavior*, 2001, 5–33.

45. Bert Klандermans, Marlene Reofs, and Johan Olivier, «Grievance Formation in a Country in Transition: South Africa 1994–1998», *Social Psychology Quarterly*, 64 / 1, March 2001, 41–54.
46. V. Chanley, T.J. Rudolph, and W.M. Rahn, «The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time-Series Analysis», *Public Opinion Quarterly*, 64, 2000, 239–256.
47. D.A. Easton, *Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.
48. *Everyday Democracy Index*, Demos, 2008. Данные Eurobarometer.
49. При написании этой главы использовались несколько более ранних публикаций: серия моих статей, посвященных растущему значению счастья (вышли в свет в начале 1990-х); публикации научно-исследовательского центра Demos, посвященные проблемам времени и качества жизни (в сборнике *Wellbeing and Time and The Good Life*); результаты исследований группы экономистов, в том числе Эндрю Освальда и Ричарда Лэйярда, заставивших своих коллег пересмотреть подходы к изучению феномена счастья. Кроме того, я использовал доклад секретариата кабинета министров Великобритании «Удовлетворенность жизнью» (2001). Это был один из первых докладов, в котором счастье рассматривалось как цель государственной политики.
50. World Values Survey (2007) World Database of Happiness.
51. Avner Offer, *The Challenge of Affluence*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
52. Какое-то время исследователи, опираясь на результаты изысканий Дэвида Ликкена, утверждали, что около 50% различий в уровне счастья вызвано генетическими причинами. Новые данные о геноме человека и генных взаимодействиях дают основания для пересмотра подобных воззрений.
53. F. Huppert, N. Baylis, and B. Keverne (eds), *The Science of Well-being*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
54. A. Sen, «Capability and Well-being», in A. Sen and M. Nussbaum, *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
55. M. Seligman, *Authentic Happiness*. New York: Free Press, 2002.
56. См., например: J. Kagan, *What is Emotion? History, Measures and Meanings*. New Haven: Yale University Press, 2007.
57. Блестящий анализ ошибочных восприятий людьми тех или иных событий, а также множество примеров неспособности людей разрабатывать разумные планы даже для самих себя (не говоря уже об обществе в целом) см. в: Гилберт Д. *Спотыкаюсь о счастье*. СПб.: Питер, 2008.
58. См.: A. Buonfino, and G. Mulgan, *Report on Positional Goods*. London: Young Foundation, 2006.
59. Относительная ценность государственных расходов рассматривается в работе: Tanzi and Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century*.
60. Полный список факторов содержится на сайте секретариата кабинета министров Великобритании (Strategic Audit 2003).

Глава 4

1. Mary Helen Immordino-Yang and Antonio Damasio, «We Feel Therefore We Learn: The Relevance of Affective and Social Neuroscience to Education», *Journal Compilation International Mind, Brain and Education Society*, 1, 2007, 1.
2. Одна из лучших работ на эту тему: Stephen Cummings and David Wilson (eds), *Images of Strategy*. Oxford: Blackwell, 2003.
3. Эта тема рассматривается в самых разных работах, от Герберта Саймона и Чарльза Линдблума до трудов Аарона Вилдавского, а также в более современных источниках (см., напр.: Gary Klein, *Sources of Power: How People Make Decisions*. Cambridge, Mass.: MIT Press).
4. Как и многие другие остроты, при ближайшем рассмотрении эта не выдерживает критики. В то же время некоторая доля истины в ней содержится.
5. Шварц П. *Ваше официальное будущее. Искусство предвидения и планирования будущего*. М.: АСТ, АСТ Москва, Funky Inc., 2008; Peter Schwartz, *Inevitable Surprises*. New York: Free Press, 2003; R. Cooper and R. Layard, *What the Future Holds: Insights from Social Science*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003.
6. Обзор методов прогнозирования будущего представлен в докладе британского отдела по производительности и инновациям Центра Хенли (центр по образцовым практикам в прогнозировании будущего) *Benchmarking UK Strategic Futures Work* (Performance and Innovation Unit, 2001). Полезными источниками информации могут послужить следующие публикации: Corporate Executive Board, *Scenario Planning*. Washington and London: Corporate Strategy Board, 1999; Гнус А. *Живая компания. Рост, научение и долгожительство в деловой среде*. СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004; Jerome C. Glenn, Theodore J. Gordon, and James Dator, «Closing the Deal: How to Make Organisations Act on Futures Research», *Foresight Journal*, 3 / 3, 2001; Global Business Network / Nakamae International Economic Research, *The Future of Japan Project*, www.nier.co.jp/index-e.html; Keith Grint, *Fuzzy Management*. Oxford: Oxford University Press, 1997; Kees van der Heijden, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. Chichester: John Wiley and Sons, 1996; Pekka Himanen, *The Hacker Ethic and the Spirit of the Information Age*. London: Secker and Warburg, 2001; Art Kleiner, *The Age of Heretics*. London: Nicholas Brealey Books, 1996; Рингланд Дж. *Сценарное планирование для разработки бизнес-стратегии*. М.: Диалектика, Вильямс, 2007; Шварц П. Указ. соч.
7. Lester Salamon, *The Tools of Government: a guide to new governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
8. Christopher Hood and Helen Margetts, *The Tools of Government in a Digital Age*. London: Palgrave Macmillan, 2007.

9. Одна из лучших современных работ: Patrick Dunleavy and Helen Margetts, *E Government and Policy Innovation in Seven Liberal Democracies*. 2003, http://www.governmentontheweb.org/access_papers.asp
10. К числу интересных обзоров относятся: Christopher Pollitt, Janice Caulfield, Amanda Smullen, and Colin Talbot (eds), *How Governments Do Things Through Semi-autonomous Organizations*. London: Palgrave Macmillan, 2004; Christopher Hood, Oliver James, B. Guy Peters, and Colin Scott (eds), *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. London: Edward Elgar, 2004.
11. John Adams, *Risk*. London: Routledge, 2001, ch. 7.
12. R. Moss Kanter, *The Change Masters*. New York: Simon and Schuster, 1983; A. Pettigrew et al., *Shaping Strategic Change: Making Change in Large Organisations*. London: Sage, 1992; Neal Crasileck Gross, Joseph Giacquinia, and Marilyn Bernstein, *Implementing Organizational Innovations: A Sociological Analysis of Planned Educational Change*. New York: Basic Books, 1971.
13. S. Kelman, *Unleashing Change*. Washington: Brookings Institution Press, 2005.
14. Richard Rose, *Inheritance in Public Policy*. New Haven: Yale University Press, 1994.
15. Richard Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*. Columbus, Oh.: McGraw-Hill College, 1973.
16. Из разговора с бывшим главой НАСА Джеймсом Беггом.
17. Alfred Chandler, *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Strategy, Organization, and Regions*. Oxford: Oxford University Press, 1998; Alfred Chandler, *Strategy & Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1962.
18. Робертс Дж. *Современная фирма. Структура организации для достижения эффективности и роста*. М.: Вильямс, 2007.
19. B. Guy Peters, *The New Institutionalism*. London: Cassell, 1998, 96.
20. Все такого рода законодательство подвержено риску использования преимущественно коммерческим лобби. Аналогично обстоит дело и с законами о свободе информации, выгодными, прежде всего, богатым организациям, владеющим различными средствами массовой информации.
21. G. Klein, *Sources of Power: How People Make Decisions*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998, 71.
22. D. Dorner, *The Logic of Failure*. New York: Basic Books, 1997.
23. С положительными оценками вы можете познакомиться в докладе Национального комитета по аудиту Великобритании: *JobCentrePlus: Delivering Effective Services through Personal Advisors*. London: NAO, 2006.

Глава 5

1. См., например, многочисленные биографии Франклина Делано Рузвельта, а также работы вроде: F. Bailey, *Humbuggery and Manipulation: The Art of Leadership*. Ithaca, NY: Cornell University Press,

- 1988 и M. Edelman, *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
2. В 1997–2007 гг. характерной чертой деятельности правительства Великобритании были постоянные раздоры между премьер-министром Блэром и министром финансов Гордоном Брауном. Поэтому к управлению группы, ответственной за разработку рабочей программы стратегического комитета кабинета министров, были привлечены политические советники и высшие чиновники, поддерживавшие и Блэра и Брауна.
 3. Хороший пример – набор инструментальных средств осуществления изменений, предложенный Розабет Мосс Кантер. <http://www.reinventingeducation.org/RE3Web/>
 4. Более комплексный способ оценки потенциала методов «открытого кода» см. в: Geoff Mulgan, Omar Salem, Tom Steinberg, *Wide Open: Open Source Methods and their Future Potential*. London: Demos, 2005. Одна из недавних интересных книг на эту тему: Тапскотт Д., Уильямс Э. *Викиномика*. М.: BestBusinessBooks, 2009.
 5. Oliver MacDonagh, *Early Victorian Government, 1830–1870*. New York: Holmes and Meier, 1977, 6.

Глава 6

1. Прекрасный обзор состояния этой области знания, а также сравнительных достоинств случайных контролируемых испытаний, данных неэкспериментальных обследований и экспериментов в естественных условиях см.: Academy of Medical Sciences, *The Environmental Causes of Disease*. London, 2007.
2. G. Mulgan, «Government and Knowledge», *Evidence and Policy Journal*, 1/2, 2005.
3. National Institute for Clinical Excellence: <http://www.nice.org.uk>; NHS Centre for Reviews and Dissemination: <http://www.york.ac.uk/inst/crd>; Cochrane Collaboration: <http://www.cochrane.org/index0.htm>; EPPI-Centre: <http://eppi.ioe.ac.uk/EPPI-Web/home.aspx>; ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion: <http://sticerd.lse.ac.uk/case>; Social Care Institute for Excellence: <http://www.scie.org.uk>; Campbell Collaboration: <http://www.campbellcollaboration.org>; ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: <http://www.evidencenetwork.org>
4. <http://www.cochrane.org/>
5. Чем дольше я участвовал в деятельности правительства Великобритании, тем больше меня удивляло одно обстоятельство. Присутствуя на совещаниях, я все чаще оказывался единственным, кто был на аналогичных встречах 5–6 лет назад. Часто наряду с прочими сменялись высшие чиновники и министры, оставляя меня в роли носителя корпоративной памяти. Неудивительно, что со временем риски повторения уже допускавших ошибок только возрастали. Я предложил внедрить относи-

тельно недорогую комплексную систему управления знаниями, в базе данных которой содержались бы доклады о полученных уроках, списки чиновников, руководивших осуществлявшимися в прошлом программами и проектами, а также результаты формальных исследований и аналитические отчеты. Несмотря на низкую предполагаемую стоимость системы (менее 3 млн ф. ст.), министерство финансов отказало нам в поддержке.

6. HMT (2006) *Stern Review on the economics of climate change*.
7. Karl Weick, *The Social Psychology of Organizing*. Reading, Mass: Addison Wesley, 1969.
8. См.: <http://www.strategy.gov.uk>
9. Lisa Anderson, *Pursuing Truth, Exercising Power: Social Science and Public Policy in the Twenty-First Century*. New York: Columbia University Press, 2003.
10. Terry Eagleton, *Ideology*. London: Longman, 1994, 212.
11. Бывший президент Гарвардского университета Ларри Саммерс однажды высказался в том смысле, что экономические законы являются универсальными; сомневаюсь, что Кейнс когда-либо утверждал нечто подобное.

Глава 7

1. См.: Michael Barber, *Instruction to Deliver*. London: Methuen, 2007.
2. Christopher Hood, «Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services», *Public Administration Review*, Jul/Aug, 2006, 515.
3. National Consumer Council, *Customer Focus in Public Services*. London, 2006.
4. Future Strategic Challenges for Britain, Cabinet Office, February 2008.
5. Один из недавних примеров — концепция «ответственности за результат» (RBA), предложенная: Mark Friedman, *Trying Hard is Not Good Enough*. Crewe: Trafford Publishing, 2005. Автор демонстрирует возможность установления связи между вопросами ответственности населения (результаты) и вопросами ответственности за результаты деятельности (обычно имеющие отношение к услугам, предоставляемым отдельным клиентам).
6. McKinsey & Co., *Consistently High Performance: Lessons from the World's Top-Performing School Systems*. London, 2007.
7. Simon Parker, «Beyond Delivery», in *The Collaborative State*, Demos, 2006.
8. Пример из Великобритании — деятельность группы «Мнение пациента» в сфере здравоохранения.
9. «What the citizen wants», Henley Headlight Vision, London, 2008.
10. Я приводил этот аргумент в статье «The Power of the Boot: Democratic Contestability in Public Services», *Oxford Review of Economic Policy* (1996).
11. Более подробно о прямых платежах см.: гл. 8.

12. См.: David Halpern, Clive Bates, Geoff Mulgan, Stephen Aldridge, Greg Beales, and Adam Heathfield, *Personal Responsibility and Changing Behaviour: The State of Knowledge and its Implications for Public Policy*, Prime Minister's Strategy Unit, 2003, в которой рассматривается большое число теоретических и практических проблем, возникавших по мере того, как вопросы изменения поведения перемещались в фокус внимания государственной политики. Применение этих идей при реализации политики в сфере здравоохранения рассматривается в работе: David Boyle, Geoff Mulgan, and Rushanara Ali, *Life Begins at 60: What Kind of NHS after 2008?* London: Young Foundation/New Economics Foundation, 2007.
13. Услуги, предоставляемые даже лучшими из них основываются, скорее, на применении принципов производства (автоматизация, модульный принцип и стандартизация), чем на высокой степени персонализации, что соответствовало бы потребности верхнего сегмента рынка. См. об этом: Shoshanna Zuboff and Jim Maxmin, *The Support Economy: Why Corporations Are Failing Individuals and the Next Episode of Capitalism*. New York: Viking, 2002. Проводившиеся в 1970–1980-х гг. в Скандинавии исследования практического значения услуг сегодня выглядят опередившими свое время.
14. Везде, где это возможно, прежде чем услуга достигнет конечного получателя, различные источники финансирования должны быть интегрированы в единый поток финансовых ресурсов. В идеале должно быть достаточно одного разговора с органом, ответственным «за».
15. При написании раздела использовались следующие источники: Michael Hill and Peter L. Hupe, *Implementing Public Policy*. London: Sage, 2003; Нивен П. *Диагностика сбалансированной системы показателей*. М.: Баланс Бизнес Букс, 2006; о методах повышения степени влияния и распространения новых идей путем следования «архитектурным правилам» и модульному принципу см.: Ron Sanchez, *Modularity, Strategic Flexibility, and Knowledge Management*. Oxford: Oxford University Press, 2000; Sandford Borins, «The Challenge of Innovating in Government», *Canadian Public Administration*, 38, spring 2001.

Глава 8

1. DARPA (англ. Defense Advanced Research Projects Agency) — это Агентство передовых оборонных исследовательских проектов Министерства обороны США, ЦЕРН (фр. Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire) — это Европейский совет по ядерным исследованиям, один из крупнейших в мире центров изучения строения материи.

2. William J. Baumol, *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
3. На протяжении 20 лет Гарвардская программа премий за инновационную деятельность ежегодно предоставляла все новые и новые свидетельства того, насколько креативными могут быть оказываемые государством услуги. См.: Sandford Borins (ed.), *Innovations in Government: Research, Recognition and Replication*. Washington: Brookings Institution, 2008.
4. OECD, OECD Science, Technology and Industry (STI) Scoreboard 2005 (Paris: OECD, 2005).
5. Дополнительную информацию вы можете получить в рейтинге Всемирного банка «Government Effectiveness», размещенном в Интернете по адресу: http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap_start.asp
6. Издание ОЭСР *OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics* доступно по адресу: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2006_factbook-2006-en
7. B. Nooteboom, *Learning and Innovation in Organizations and Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
8. Rogers, Everett. *Combating AIDS: Communication Strategies in Action*. London: Sage, 2003.
9. Дополнительную информацию об исследовательской сети PUBLIN можно найти на сайте www.step.no/publin/
10. Philip Davies et al., «The Relevance of Systematic Reviews to Educational Policy and Practice», *Oxford Review of Education*, 26 / 3–4, 2000.
11. T. Greenhalgh et al., *How to Spread Good Ideas: A Systematic Review of the Literature on Diffusion, Dissemination and Sustainability of Innovations in Health Service Delivery and Organisation*. Report for the National Coordinating Centre for NHS Service Delivery and Organisation R&D (NCCSDO), 2004 (доступен по адресу: <http://www.sdo.lshtm.ac.uk/files/project/38-final-report.pdf>).
12. Sandford Borins, «The Challenge of Innovating in Government», *Canadian Public Administration*, 38, spring 2001.
13. Jean Hartley, «Knowledge Transfer and the UK Beacon Scheme: Improvements in Public Services», in S. Martin (ed.), *Public Service Improvement: Policies, Progress and Prospects*. London: Taylor and Francis, 2006.
14. HEFCE, «The National Student Survey», Higher Education Funding Council for England, 2006 (www.hefce.ac.uk/news/hefce/2006/survey.htm).
15. www.quotationsbook.com/quote/7252/
16. Jaime Lerner, *Cities Climate Change Summit* (2005). Более подробные сведения о работе Лернера можно найти по адресу: www.world-changing.com/archives/005940.html

17. Дополнительная информация доступна по адресу: www.news.harvard.edu/gazette/2004/03.11/01-mockus.html
18. Eleanor Glor, «Impacts of a Prenatal Program for Native Indian Women», *Canadian Journal of Public Health*, 78/4, July/Aug 1987.
19. О политике Браттона см.: Bernard E. Harcourt and David E. Thacher, «Is Broken Windows Policing Broken?» *Legal Affairs: The Magazine at the Intersection of Law and Life*, 2005, 1–27.
20. E. Schall, «Notes from a Reflective Practitioner of Innovation», in A. A. Altshuler and R. D. Behn (eds), *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. Washington: Brookings Institution Press, 1997.
21. Borins, «The Challenge of Innovating in Government».
22. В 1986 г. Гарвардский институт государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди учредил премию за инновации в государственных организациях США, сыгравшую важную роль в признании заслуг инноваторов, добившихся наиболее высоких результатов. В 2002 г. в ЮАР был создан Центр инноваций в государственном секторе, учредивший регулярно присуждаемую премию. Общеафриканская премия за инновации в государственном секторе присуждается под эгидой Нового партнерства в интересах развития Африки (NEPAD). Множество подобных премий, включая награды для инноваторов в сфере образования, вручается в Бразилии.
23. Более подробно о роли гражданского общества см. G. Mulgan et al. *Social Innovation: What is it, Why it Matters, How it can be Accelerated*. London: Young Foundation, 2006.
24. www.cleanindia.org.
25. Датский совет по инновациям определяет наиболее перспективные с точки зрения государственной поддержки инновационных проектов области (Mandag Morgan, 2006). Финский общенациональный фонд исследований и разработок регулярно публикует доклады об инновационных стратегиях будущего (Finnish National Fund for Research and Development, 2005). Участники шведского надполитического форума Framtidens Naringsliv, в лице представителей деловых кругов, политиков и ученых, совместно обсуждают инновационные стратегии. Осуществлявшиеся в Ирландии, начиная с 1960-х гг., крупномасштабные образовательные, экономические и политические реформы сыграли важную роль в изменении места этой страны в мире и ее перспектив (T. Hamalainen and R. Heiskala (eds), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance: Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007).
26. National Audit Office, 2006.
27. Finnish National Fund for Research and Development, 2005.
28. J. Smith, «Institutionalising Public Sector Innovation», *Public Sector Technology & Management*, 2/5 (Sept./Oct. 2005), доступно по адре-

cy: <http://www.futuregov.asia/articles/2006/feb/07/institutionalising-public-sector-innovation-spore/>

29. Я был одним из соавторов доклада об инновациях в государственном секторе, подготовленного по поручению секретариата кабинета министров Великобритании в 2002–2003 гг.; к нашему немалому разочарованию, ни один министр или чиновник не проявили пристального интереса к этой теме.
30. Более подробная информация содержится в публикации «Invest to Save Budget» на сайте www.isb.gov.uk
31. Joseph Rowntree Foundation, *The Impact of External Inspection on Local Government*. London: Joseph Rowntree Foundation, 2001.
32. Кристенсен К. *Дилемма инноватора. Как из-за новых технологий погибают сильные компании*. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.
33. http://www.sitra.fi/en/News/release_2006-09-07.htm
34. Robert L. Savage, «Policy Innovativeness as a Trait of American States», *Journal of Politics*, 40, 1978, 212–224.
35. Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt, «Leadership for Change», in Mark Abrahamson and Ian Littman (eds), *Leaders*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2002, 143–173.
36. Примеры Барселоны, Хельсинки, Амстердама и Финикса иллюстрируют разработанную в процессе исследований инновационного процесса «модель организационной дисперсии», используемую для определения степени чувствительности организаций к новым идеям (см. например, L. B. Mohr, «Determinants of Innovation in Organizations», *Political Science Review*, 63 / 1, 1969, 111–26; V. Gray, «Innovation in the States: A Diffusion Study», *American Political Science Association*, 67 / 4, 1973, 1174–1185).
37. Пионером в это области стал город Сент-Пол (Миннесота). Более подробно см. на сайте по адресу: www.blocknurse.org/
38. Более подробная информация об этих процессах содержится в публикациях, посвященных общественным кампаниям и отклику гражданского общества на изменяющиеся потребности — от Фонда Янга до опросов Фонда Карнеги, посвященных будущему гражданского общества (www.youngfoundation.org).
39. «Сетемамы» (Netmums) — локальная сеть для молодых матерей, участницы которой имеют возможность получать обширную информацию по самым разным вопросам и обратиться за консультациями. Более подробно см. на сайте по адресу: www.netmums.com
40. «Программа пациентов-экспертов», осуществляемая под эгидой Министерства здравоохранения Великобритании представляет собой программу обучения, предлагающую больным хроническими заболеваниями возможность постепенного улучшения условий жизни. Более подробная информация содержится на сайте www.expertpatients.nhs.uk/public/default.aspx
41. Более подробная информация содержится в публикации «In Control» на сайте www.in-control.org.uk

42. См. например, *Innovation Nation*, the UK government's science and technology white paper published in March 2008.
43. Mihaly Csikszentmihalyi, *Flow: The Psychology of Optimal Experience*. New York: Harper and Row, 1990.
44. Например, E. de Bono, *Lateral Thinking: Creativity Step by Step*. London: Perennial Library, 1970.
45. Интересный обзор представлен в работе: Teresa Amabile, *The Social Psychology of Creativity*. New York: Springer Verlag, 1983.
46. Так охарактеризовал использовавшийся Майклом Янгом метод Ричард Сеннетт (Richard Sennett, *Porcupines in Winter*. London: Young Foundation, 2006).
47. Более подробная информация доступна на сайте по адресу: www.firstscience.com/home/poems-andquotes/quotes/linus-pauling-quote_2399.html
48. Rosabeth Moss Kanter, *Rosabeth Moss Kanter on the Frontiers of Management*. Boston: Harvard Business School, 1997.
49. Stephen R. G. Jones, «Was There a Hawthorne Effect?», *American Journal of Sociology*, 98 / 3, Nov. 1992, 451–68.
50. Orley Ashenfelter, «Estimating the Effect of Training Programs on Earnings», *Review of Economics and Statistics*. 60 / 1, 1978, 47–57.
51. Lawrence J. Schweinhart, *The High/Scope Perry Preschool Study: A Case Study in Random Assignment*. Ypsilanti, Mich. 2000. Доступно в Интернете по адресу: www.multilingualmatters.net/erie/014/0136/erie0140136.pdf
52. D. Allnock, J. Tunstill, S. Akhurst, C. Garbers, and P. Meadows, «Facilitating Access to Services for Children and Families: Lessons from Sure Start Local Programmes», *Child and Family Social Work*, 11 / 4, 2005, 287–96.
53. Рассмотрение этого и других примеров см. в: Kevin Lang, *Poverty and Discrimination*, Princeton: Princeton University Press, 2007.
54. Ibid., p. 134.
55. Интересный обзор управления, основанного на знаниях и сетевых взаимодействиях в государственном секторе см.: *Public Finance and Management*, April 2006. См. также: J. Benington and J. Hartley, *Inter-organizational Collaboration for Knowledge Generation and Application between Academics, Policymakers and Practitioners*, Warwick Business School, April 1999.
56. J. Kao, *Jamming: The Art and Discipline of Corporate Creativity*. New York: Harper Business, 1996.
57. Маркидес К., Героски П. *Искусство быть вторым. Почему «открыватели рынков» не становятся безусловными лидерами*. М.: Вершина, 2006.
58. Понятие «скусодельни» применяется в отношении полунезависимых групп, осуществляющих перспективные разработки и не слишком сильно связанных бюрократическими правилами.
59. C. Leadbeater, *The Man in the Caravan and Other Stories*. London: Improvement and Development Agency, 2003. В книге рассма-

тривается множество практических ситуаций, возникающих в процессе внедрения инноваций в государственном секторе на местном уровне.

60. Изучению роли сильных неформальных связей посвящено текущее исследование Фонда Янга NESTA. Его объектом являются инновационные районы. Для сравнения инновационных секторов используются различные методы сетевого анализа.
61. S. Sambrook and J. Stewart, *Human Resource Development in the Public Sector: The Case of Health and Social Care*. London: Routledge, 2007.

Глава 9

1. Benjamin Friedman, *Moral Consequences of Economic Growth*. London: Knopf, 2005.
2. В 1990–2000-е гг. правительство Великобритании учредило должности независимых директоров во многих министерствах. Оправданность этой меры часто ставится под сомнение. Однако надзор за рисками – пример конструктивной роли, которую могут исполнять такие директора.
3. Подробный обзор культурных аспектов риска, выполненный по заказу государственного регулятивного органа, представлен в Интернете по адресу: <http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr035.pdf>
4. Christopher Hood, Henry Rothstein, and Robert Baldwin, *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2001; Carlo C. Jaeger, Ortwin Renn, Eugene A. Rosa, and Thomas Webler, *Risk, Uncertainty, and Rational Action*. London: Earthscan, 2001.

Глава 10

1. К числу основных источников в данной области относятся: Vernon Bogdanor (ed.) *Joined-Up Government, British Academy Occasional Papers*. Oxford: Oxford University Press, 2005; Mark Sproule-Jones «Horizontal Management: Implementing Programs across Interdependent Organisations» *Canadian Public Administration*, 43, 2000; работы Винсента Острома, посвященные достоинствам слабых иерархий и полицентричности; the OECD paper on Policy Coherence, 2003.
2. Речь была подготовлена в 1997 г. и приурочена к началу работы Комиссии по социальному отчуждению. Впоследствии на авторство выражения «объединенное правительство» претендовали самые разные люди, но пока мне так и не удалось найти более раннего упоминания.
3. *Governing Partnerships: Bridging the Accountability Gap*. London: Audit Commission, 2005.

4. Часть глубокой аналитической работы и рекомендаций содержалась в программе деятельности исследовательского центра *Demos*: Geoff Mulgan et al., *The British Spring*, 1997; Perri 6, *Holistic Government*, 1997; Perri 6 and Gerry Stoker, *Governing in the Round*, 1998.
5. Don Kettl, Patricia Ingraham, Ronald Sanders, and Constance Horner, *Civil Service Reform: Building a Government that Works*. Washington: Brookings Institution, 1996.
6. См.: <http://www.nao.gov.uk/publications/workingprogress/joinedup1.htm>
7. PIU, *Wiring it Up*, Cabinet Office, 2000.
8. Charles Sabel, «Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, learning and Accountability», WRR discussion paper, 2004.
9. Аналитический отчет о деятельности социальных сетей на местном уровне см. в докладе Фонда Янга: *Transformers: How Localities Innovate*. London: NESTA, 2008.
10. См.: Jake Chapman, *Systems Failure*. London: Demos, 2002; и презентацию подготовленную Малганом, Мейби и Лэйнгом для состоявшейся в 2004 г. Международной конференции по системной динамике.
11. Грубо говоря, организации могут быть подразделены на пять пересекающихся категорий. Со временем под влиянием внешнего давления и изменений в руководстве организации могут «переходить» из одной группы в другую (первопроходцы или пионеры; ранние приверженцы; последователи; отстающие; сопротивляющиеся). Дальнейшее обсуждение классификации и связанных с нею вопросов см. в работах: F. Damanpour, et al. «The Relationship between Types of Innovation and Organisational Performance», *Journal of Management Studies*, 26, 1989, 587–601; E. Rogers, *Diffusion of Innovations*. London: Free Press, 1995; A. van de Ven et al., *The Innovation Journey*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Глава II

1. Вот более полные данные о стоимости лечения: программы отказа от курения, консультирование и замещение никотина – £503–692/QALY (Источник: NE Derbyshire PCT), £817–1040/QALY (Источник: 2005 Netherlands study); курс тамоксифена в целях профилактики рака груди в группах риска – £21736/QALY (Источник: S. Cybert, *Obstetrics & Gynecology*, Sept 2004); лечение рассеянного склероза с использованием бета-интерферона – £39972–810481 (Источник: NICE/MS Research Trust).
2. Эта глава опирается на несколько источников. На тексте прочитанной мной в 1996 г. в британском Совете по экономическим и социальным исследованиям лекции «Совместное про-

изводство и личная ответственность»; на опубликованном центром Demos сборнике *Missionary Government* («Миссионерское государство»), в материалах которого уделялось огромное внимание возрастающей роли культуры и изменения поведения с точки зрения государственной политики; и опубликованном в 2003 г. докладе Стратегического комитета «Личная ответственность и изменение поведения», вслед за которым в 2007 г. последовала публикация материалов, посвященных изменениям в культуре.

3. D. Wanless, *Securing Our Future Health: Taking a Long-Term View*, HM Treasury, 2002.
4. *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*. Washington: World Bank, 1999.
5. «The Effect of a Snack Tax on Household Soft Drink Expenditure», University of Wisconsin working paper, 2006.
6. C. S. Sunstein and R. H. Thaler, «Libertarian Paternalism is not an Oxymoron» AEI-Brookings working paper, 2003.
7. Более подробную информацию см. на сайте www.irwellvalleyha.co.uk
8. Одна из наиболее интересных современных книг на эту тему принадлежит перу Р. Чалдини: Чалдини Р. *Психология влияния*. СПб.: Питер, 2009. Другие источники включают в себя следующие работы: K. Glanz, B. Rimer, F. M. Lewis (eds.) *Health Behavior and Health Education: Theory Research and Practice*, 4th edn. San Francisco: Jossey-Bass, 2002; Канеман Д., Словик П., Тверски А. *Принятие решений в неопределенности: Правила и предубеждения*. М.: Генезис, 2005; Павлов И. П. *Полное собрание сочинений*. М.: Изд-во АН СССР, 1951. Т. 3. Кн. 2.; B. F. Skinner, *Science and Human Behavior*. New York: Macmillan, 1953.
9. K. R. McLeroy, D. Bibeau, A. Steckler, and K. Glanz, «An Ecological Perspective on Health Promotion Programs», *Health Education Quarterly* 14 / 4, 1988, 351–77; E. S. Reed, *Encountering the World: Toward an Ecological Psychology*. New York: Oxford University Press, 1996; R. G. Barker, *Ecological Psychology: Concepts and Methods for Studying the Environment of Human Behavior*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1968.
10. O. Dudley Duncan, A. O. Haller, and A. Portes «Peer Influences on Aspirations: A Reinterpretation», *American Journal of Sociology*, 74 / 2, 1978.
11. Фестингер Л. *Теория когнитивного диссонанса*. СПб.: Ювента, 1999.
12. Канеман Д., Словик П., Тверски А. *Указ. соч.*
13. D. Kahneman, L. Knetsch, and R. H. Thaler, «Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem», *Journal of Political Economy*, 98 / 6, 1990, 1325–1348.
14. P. Salovey and A. J. Rothman (eds), *The Social Psychology of Health: Key Readings*, Philadelphia: Psychology Press, 2003.

15. A. Bandura, *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986.
16. A. S. Gerber and D. P. Green, «The Effects of Canvassing, Telephone Calls, and Direct Mail on Voter Turnout: A Field Experiment» *American Political Science Review*, 94 / 3, 2000, 653–663.
17. Ibid.
18. David P. Farrington and Brandon C. Welsh, *Effects of Improved Street Lighting on Crime: A Systematic Review*, Home Office Research Study 251, 2002.
19. См. Robert J. Sampson, Stephen Raudenbush, and Felton Earls, «Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy», *Science*, 277, 1997, 918–924.
20. P. Crewson, «Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 / 4, 1997, 499–518.
21. G. A. Brewer, S. C. Selden, and R. L. Facer, «Individual Conceptions of Public Service Motivation», *Public Administration Review*, 60, 2000, 254–264.
22. Jane Steele, *Wasted Values: Harnessing the Commitment of Public Managers*. London: Public Management Foundation, 1999.
23. В опросе приняли участие 125 сотрудников государственной службы здравоохранения — 85 менеджеров, 24 больничных врача и 16 врачей общей практики. Респондентам были предложены 13 возможных мотивирующих факторов. На первое место представители всех групп, за исключением врачей общей практики, поставили такой фактор, как стремление предоставлять пациентам услуги высокого качества. Ни одна из групп не была мотивирована перспективой получения личной выгоды. Исследование было осуществлено Грэмом и Стиллом в развитие предшествующего опроса, проведенного Шоу, Митчеллом и Доусоном в 1995 г. Проведенный в 1995 г. Британской медицинской ассоциацией опрос установок врачей по отношению к здоровью выявил, что только 2% респондентов воспринимали медицину как «такую же работу, как и все остальные; поэтому врачи имеют право работать в обычное время и забывать о своих обязанностях, как только они отправляются домой». Более половины опрошенных (58%) согласились с заявлением о том, что «оказание медицинских услуг является одним из основных обязательств; в то же время врачи должны иметь достаточно средств для содержания семьи и отдыха». Около 29% респондентов считают, что «медицинская практика должна быть организована так, чтобы врачи могли сочетать карьеру с занятием семьей и удовлетворением других интересов». Крили и Ле Гран провели исследование мотивации и целей сотрудников кредитных учреждений государственной системы здравоохранения, в котором приняли участие 1500 больничных консультантов и менеджеров, а также осуществили статистический анализ

деятельности 100 учреждений в течение трех лет. Если консультанты рассматривали связанные с предоставлением услуг цели (качественные и количественные) как более важные, нежели финансовая безубыточность, то менеджеры отдавали приоритет второй. Вместе с тем была выявлена определенная двойственность менеджеров: те из них, кто был непосредственно связан с оказанием услуг, уделяли большее внимание вопросам их качества. Согласно данным исследования, консультанты и значительная группа менеджеров не считали, что на них лежит ответственность за финансовое состояние учреждений. Во многом схожее исследование было проведено Питером Тейлором-Губи. Ученые изучали мотивы дантистов, которыми респонденты руководствовались при принятии решения о самостоятельной работе или службе в государственном учреждении. Те, кто занялся частной практикой, руководствовались верой в большую материальную выгоду и одновременную возможность уделять больше времени и внимания своим пациентам.

24. Jeremy Kendall, «Of Knights, Knaves and Merchants: The Case of Residential Care for Older People in England in the Late 1990s», *Social Policy & Administration*, 35/4, 2001, 360–375.
25. Julien Forder, «Mental Health: Market Power and Governance», *Journal of Health Economics* 19/6, 2000.
26. Simon Burgess, Carol Propper, and Deborah Wilson, *Does Performance Monitoring Work? A Review of the Evidence from the UK Public Sector, Excluding Health Care*, Centre for Market and Public Organisation 02/049, Department of Economics, University of Bristol, 2002.
27. Ibid.
28. Оказалось, что финансовые стимулы (зависят от ресурсов системы здравоохранения) оказывают прямое воздействие на норму госпитализации и на продолжительность пребывания пациента в больнице. Полученные данные свидетельствовали о том, что стимулы воздействовали также на соответствие услуг руководствам по клинической практике и способствовали достижению целей по иммунизации.
29. Peter Doltom, Stephen McIntosh, and Arnaud Chevalier, *Recruiting and Retaining Teachers in the UK: An Analysis of Graduate Occupation Choice from the 1960s to the 1990s*, CEP Paper CEEDP0021, 2002.
30. Diana Leat, *For Love or Money*. York: Joseph Rowntree Foundation, 1990.
31. См., например, результаты исследования внешней и внутренней мотивации, проведенного Терезой Амабиле: <http://hbswk.hbs.edu/item/0543.html>
32. Данные приведены по: ISSP Work Orientations Module для стран – членов ОЭСР.
33. Michael Thompson, and Marco Verweij, (eds) *Clumsy Solutions for a Complex World*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

34. Аналогично определению двоемыслия в романе Джорджа Оруэлла «1984».

Глава 12

1. Peri K. Blind, «Building Trust in Government in the 21st Century», *Review of Literature and Emerging Issues*, UNDESA, 2006.
2. В Великобритании, к примеру, судебные приговоры в целом соответствуют общественным настроениям. Однако в силу характера освещения вопросов преступности и судопроизводства в СМИ общественность убеждена, что судебная система более чем снисходительна, и настаивает на большей суровости приговоров. А это, в свою очередь, влияет на поведение чиновников и судей.
3. Крауч К. *Постдемократия*. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010; R. Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices, The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2004; I. Marsh, «Neoliberalism and the Decline of Democratic Governance: A Problem of Institutional Design?», *Political Studies*, 53, 2005, 22–42. Во всех этих работах представлен критический анализ тех трудностей, с которыми сталкиваются современные демократии.
4. John Lloyd, *What the Media are Doing to our Politics*. London: Constable, 2004.
5. Две книги с одним и тем же названием «Новый государь», под авторством Карнеса Лорда и Дика Морриса (М.: Группа Компаний «Никколо М», 2003) предлагают весьма интересные соображения об особенностях современной политики. Деннис Мюллер (*Общественный выбор III*. М.: ГУ ВШЭ, 2007) рассматривает различные концепции государства и политики, включая правила голосования, федерализм, теорию клубов, двухпартийную и многопартийную избирательную системы, погоню за рентой, бюрократию, заинтересованные группы, диктатуру, размеры государства, участие электората и политические деловые циклы.
6. В некоторых произведениях Мильтона метафора тумана используется в отношении сатаны.
7. Одно из лучших современных исследований феномена доверия представлено в работе: B. A. Mistral, *Trust in Modern Societies: The Search for the Bases of Social Order*. Cambridge: Polity, 1996.
8. Russell J. Dalton, «The Social Transformation of Trust in Government», *International Review of Sociology*, 15/1, March 2005, 133–154.
9. D. Kaufman, *Myths and Realities of Governance and Corruption*, World Economic Forum, Nov 2005. Accessible at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/gcr2005.html>

10. Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) Public Management, Building Trust: *Ethics Measures in OECD Countries*, Puma Policy Brief 7, Sept 2000, 1–6.
11. Janet and Robert Denhardt, *Creating a Culture of Innovation*. London: Price Waterhouse Coopers, 2001.
12. J. M. Kauzya, «Strengthening Local Governance Capacity for Participation», in D. A. Rondinelli and S. Cheema (eds), *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2003, 181–195.
13. Якоб Нильсен, специалист по изучению пользовательских моделей в сетях, говорит о «неравенстве участия», утверждая, что оно подчиняется правилу 90–9–1: «90% пользователей – пассивные наблюдатели; 9% пользователей время от времени вносят определенный вклад; 1% – являются постоянными участниками и вносят основной вклад».
14. Colin Crouch, *Capitalist Diversity and Change*. Oxford: Oxford University Press, 2005, 92.
15. Pippa Norris, *A Virtuous Circle*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
16. E. Ostrom and J. Walker (eds), *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*. New York: Russell Sage Foundation, 2003.

Глава 13

1. Этот фрагмент основывается на двух важнейших источниках: работе Дж. Малгана, Г. Келли и С. Мюерса (G. Mulgan, G. Kelly and S. Muers, *Creating Public Value*), опубликованной кабинетом министров Великобритании в 2002 г.; и докладе, подготовленном по поручению Комиссии по архитектуре и созданию окружающей среды Джеффом Малганом, Гаретом Поттсом, Мэтью Кармоном, Клаудио де Магалхаесом и Луи Сье и опубликованном в 2006 г. К числу других материалов относится важнейшее исследование сэра Тони Аткинсона, послужившее первоначальным импульсом для осуществления программы более тщательной оценки продуктивности в сфере государственных услуг. Полный доклад Аткинсона представлен в Интернете по адресу: Tony Atkinson, *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/Atkinson/final_report.asp
2. Paul Dolan and Robert Metcalfe, «The Impact of Subjective Wellbeing on Local Authority Interventions» Imperial College London, Feb 2008.
3. Paul Dolan and Robert Metcalfe, «Valuing Non-market Goods: A Comparison of Preference-Based and Experience-Based Approaches», Imperial College London, 2008.

4. Thomas H. Johnson, *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston: Harvard Business School Press, 1991.
5. Фливиорс Б., Брузелиус Н., Ротенгаттер В. *Мегaproекты: история недостроенных, перерасходованных и прочих рисков строительства*. М.: Вершина, 2005.
6. К числу интересных книг на эту тему относятся: C. J. Barrow, *Social Impact Assessment: An Introduction*. London: Arnold, 2000; H. Becker and F. Vanclay, *The International Handbook of SIA*. Cheltenham: E. Elgar, 2003; H. A. Becker, *Social Impact Assessment: Method and Experience in Europe, North America and the Developing World*. London: UCL Press, 1997; Scholten, P. J. Nicholls, S. Olsen, and B. Galimidi, *SROI: A Guide to Social Return on Investment*. Amsterdam: Lenthe Publishers, 2006.
7. <http://www.matrixknowledge.co.uk/wp-content/uploads/economic-case-for-and-against-prison.pdf>
8. Здесь мы воспользовались результатами исследований Марка Мура. Его «стратегический треугольник» является полезным эвристическим инструментом, позволяющим менеджерам глубже осознавать свои роли в создании стоимости. В этом треугольнике объединены все факторы «авторизованной внешней среды», когда источниками власти и легитимности являются «операционные способности» организации или ведомства, а общественная стоимость создается в полном соответствии с потребностями социума. Для менеджеров среднего звена эта модель служит напоминанием о необходимости уделять самое пристальное внимание реальным потребностям населения. Сведения о тех или иных потребностях могут быть получены посредством анализа результатов выборов и опросов, проведения консультаций или работы с фокус-группами. Для того чтобы повлиять на авторизованную внешнюю среду чиновникам время от времени придется прикладывать усилия не меньшие, чем те, которые необходимы для соблюдения инструкций.
9. В этом разделе были использованы материалы, подготовленные для секретариата кабинета министров Великобритании в начале 2000-х гг. и опубликованные в 2002 г.
10. Мы привлекли материалы из различных источников, оперирующих концепцией общественной стоимости. См.: M. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1998; Barry Bozeman, «Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do», *Public Administration Review*, 62/2, 2002.
11. Предположим, что по данным проведенного муниципалитетом опроса, жители города одобряют увеличение расходов на оказание социальных услуг. Однако полученные результаты не позволяют определить степень готовности представителей сообщества оплачивать эти мероприятия. Следовательно, мы

- не можем рассматривать их как свидетельство того, что повышение расходов ведет к увеличению общественной стоимости.
12. Public Management Foundation, *The Glue that Binds: Public Value of Public Services*, 1996.
 13. Institute of Fiscal Studies, 1997. *What Drives Support for Higher Public Spending?* 1997.
 14. *The Glue that Binds*.
 15. Arthur H. Miller and Ola Listhaug, «Political Performance and Institutional Trust», in Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
 16. L. Demery et al., *Understanding the Social Effects of Policy Reform*. Washington: World Bank, 1993; *The Development Effectiveness Record: Learning from Experience*. Washington: World Bank, 2002.
 17. Интересный экономический анализ доклада Н. Стерна представлен по адресу: <http://johnquiggin.com/wp-content/uploads/2006/12/sternreviewed06121.pdf>
 18. Colin Price, *Time Discounting and Value*. Oxford: Oxford University Press, 1993. См. также работу: Avner Offer, *The Challenge of Affluence*. Oxford: Oxford University Press, 2006, в которой описываются поразительные возможности применения теории предпочтений во времени.
 19. К ним относятся, в частности, методы многокритериального анализа, такие как VALID или DQI; модель «декларированных предпочтений», множество методов моделирования выбора и гедонистические методы, метрики качества жизни, методы оценки воздействия на внешнюю среду, метод проверки места, опросы о качестве местной окружающей среды (LEQS) и методы характеристики ландшафтов. Эти и другие методы представлены в работе: *Value Maps Literature Survey* (2006), Young Foundation and CABE (доступно по адресу youngfoundation.org).

Глава 14

1. Однажды Тони Блэру удалось ввести едва не в ступор высших государственных чиновников, заявив, что они должны мыслить как «социальные предприниматели».
2. Коллинз Д. *От хорошего к великому. Почему одни компании совершают прорыв, а другие нет*. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2009.
3. Автором этого списка является Дэн Гоулер из оксфордского колледжа Темплтон.
4. J. Arquilla and D. Ronfeldt, *Swarming and the Future of Conflict*, Rand Corporation, 2005, <http://www.rand.org/publications/DB/DB311/>
5. K. C. Beardsley, D. M. Quinn, B. Biswas, and J. Wilkenfeld, «Mediation Style and Crisis Outcomes», *Journal of Conflict Resolution*, 50 / 1, Feb 2006, 58–86.
6. См. например, R. T. Hogan, G. J. Curphy, and J. Hogan, «What Do We Know about Leadership?», *American Psychologist*, 49, 1994, 493–504.

7. Некоторые последние разработки и дискуссии рассматриваются в специальном выпуске *Leadership Quarterly*, 10/4, 1999.
8. R. A. Heifetz, *Leadership without Easy Answers*. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1994.
9. По мнению скептиков, аргументы, приводимые в обоснование ЭИ, не слишком отличаются от идеалов зарождавшейся в 1930-е гг. школы человеческих отношений, которая никак не может похвастаться успехами в выделении лидеров или их развитии. См. Например, Keith Grint, *The Sociology of Work*. Cambridge: Polity, 1998.
10. Из доклада, посвященного обучению и развитию лидеров *From Sustaining the Leading Edge*, Modernising Defence People Group, April 2000.
11. G. Allison and P. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999, 303–304.
12. См. превосходную книгу о ремесленниках: Richard Sennett, *The Craftsman*. London: Allen Lane, 2007.
13. История развития моральных подходов к лидерству и причины того, почему руководителями так часто становятся не подходящие для этого люди, рассматриваются в книге: Geoff Mulgan, *Good and Bad Power*. London: Allen Lane, 2006

Глава 15

1. T. Kasser and R. M. Ryan, «Further Examining the American Dream: Differential Correlates of Intrinsic and Extrinsic Goals», *Personality and Social Psychology Bulletin*, 22, 1996, 280–287; J. Brunstein, O. Schultheiss, and R. Grassman, «Personal Goals and Emotional Wellbeing: The Moderating Role of Motive Dispositions», *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 1998, 494–508.
2. На этом настаивают многие традиционные религии, включая буддизм. Не так давно справедливость этого положения была подтверждена в основанной на богатом фактическом материале работе Джона Кабат-Зинна и других ученых.
3. Одним из наиболее влиятельных в данной области ученых является Дуглас Норт; см. например, Норт Д. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. Важнейшую роль в наиболее полном использовании потенциала институтов играют установки.

Об авторе

В 2004–2007 гг. доктор Джефф Малган (Geoff Mulgan) занимал различные должности в секретариате премьер-министра Великобритании и кабинете министров, в том числе, руководителя стратегического направления и начальника Стратегического комитета правительства. Сегодня Дж. Малган возглавляет Фонд Янга (Лондон), является приглашенным профессором Лондонской школы экономики, Университетского колледжа Лондона и Мельбурнского университета, а также приглашенным членом совета Школы государственного управления Австралии и Новой Зеландии и Национальной школы государственного управления Великобритании. Также являлся внештатным советником премьер-министра Австралии Кевина Радда и премьер-министра Великобритании Гордона Брауна. Дж. Малган — основатель наиболее влиятельного в Великобритании, по мнению журнала *Economist*, исследовательского центра Demos. Работал ведущим на радио, консультантом и руководителем инвестиционного фонда, был автором колонки в газете и академическим ученым. К числу наиболее известных книг Дж. Малгана относятся: *Good and Bad Power: The Ideals and Betrayals of Government*. Penguin, 2006; *Connexity*. Harvard Business Press, 1998; *Life after Politics* (eds). HarperCollins, 1997; *Politics in an Antipolitical Age*. Polity, 1994; *Communication and Control: Networks and the New Economies of Communication*. Polity, 1991. В 2004 г. Дж. Малган вошел в рейтинг 100 ведущих интеллектуалов Великобритании. Выступал с лекциями, в том числе и для членов правительств в более чем 30 странах, включая Россию, Китай, Японию, Францию, Финляндию, Швецию, Германию, Нидерланды, Канаду, Австралию, Сингапур,

Чехию, Румынию и Испанию. Дж. Малган консультировал правительство Южной Австралии и работал советником Европейской комиссии. Он является членом советов директоров различных фондов и неправительственных организаций (Design Council, Work Foundation, Health Innovation Council, Involve). С отзывами о деятельности Дж. Малгана и характеристикой его научных воззрений вы можете познакомиться в книгах Чарльза Хэнди (The New Alchemists. HarperCollins, 1998) и Джея Уоллджаспера (Visionaries. Utne Books, 2001).

Научное издание

Джефф Малган

Искусство государственной стратегии

Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага

Художник серии Валерий Коршунов

Верстка макета Сергей Зиновьев

Корректор Наталия Селина

Издательство Института Гайдара

125993, Москва, Газетный пер., д. 3-5, стр. 1

Подписано в печать 01.02.2011. Формат 60×90/16.

Гарнитура New Baskerville. Бумага офс. №1. Печать офсетная.

Заказ № 2618

Отпечатано в типографии ГУП ППП «Типография «Наука»

121099, Москва, Шубинский пер., д. 6



Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара —

крупнейший российский научно-исследовательский и учебно-методический центр.

Институт экономической политики был учрежден Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации в 1990 году. С 1992 по 2009 год он был известен как Институт экономики переходного периода, бессменным руководителем которого был Е.Т. Гайдар.

В 2010 году по инициативе коллектива в соответствии с Указом Президента РФ от 14 мая 2010 г. №601 Институт вернулся к исходному наименованию и ему было присвоено имя Е.Т. Гайдара.

Издательство Института Гайдара основано в 2010 году. Задачей издательства является публикация отечественных и зарубежных исследований в области экономических, социальных и гуманитарных наук, трудов классиков и современников.