

Проблемы качества управления с позиции гражданского общества: некоторые вопросы к размышлению

И.Н. Гаврилова

Вопрос управления в государственном развитии — краеугольный, поскольку от правильного ответа на него зависит, насколько успешно и эффективно в целом идет развитие, и именно в том направлении, что выбрали. Порой даже верно обозначенная цель может достигаться чрезмерно высокой ценой либо неоправданно долгим путем; и это тоже проблемы качества управления. Поэтому важно выяснить не только основные проблемы, но и пути их решения, условия, при которых такие решения можно осуществить в оптимальном режиме.

Причем до сих пор исследование проблем управления в государстве ведется в основном по линии отраслей экономики, отраслей законодательства, тогда как в контексте «государство – общество» — значительно реже. Как представляется, это во многом объясняется не столько отсутствием интереса к данному аспекту, сколько тем фактом, что сам объект изучения малозаметен ввиду незначительности общественного участия в принятии решений. Подчеркнем, участия, поскольку до сих пор оно воспринимается в качестве диалога, обсуждений (да и то не по всем даже общественно значимым вопросам), а не конкретных шагов, действий в управлении государством. Исключения подтверждают правило, как известно, потому столь удивительны первые успехи Общественной палаты РФ и Общероссийского народного фронта (ОНФ), на которые немногие рассчитывали, но которые уже нельзя не заметить даже явным скептикам.

Тем не менее, сколь бы популярной не была ныне тема общественного контроля, общественных инициатив в России, они во многом остаются у нас, к сожалению, в большей степени виртуальными либо квазиобщественными, если брать страну в целом и рассматривать их результативность. Этому есть много причин, одна из них кроется в явной недооценке общественного участия при принятии решений, хотя на словах чаще можно услышать противоположное. Однако достаточно посмотреть, к примеру, на реальные результаты деятельности многочисленных общественных палат, общественно-консультативных советов при министерствах, ведомствах и т. д., или на то, как проводятся общественные слушания и чем они заканчиваются, и становится понятно, что до социального партнерства (в широком смысле этого слова) нам далеко.

При этом без налаживания действенного межсекторного взаимодействия¹ (т. е. взаимодействия людей, занятых по преимуществу в публично-властной,

¹ Подробнее см.: Автономов А.С., Замятина М.Ф., Хананашвили Н.Л. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: учебник / под общ. ред. А.С. Автономова. М., 2003. С. 10–28.

коммерческой и общественно-добровольческой сферах деятельности), без развитого гражданского общества нам не решить многие важнейшие задачи, не победить коррупцию, не выйти из затяжного кризиса. Хотя такой подход далеко не всем очевиден, по-прежнему довлеет мнение о гражданском обществе как, в лучшем случае, слабом подспорье государства по решению отдельных вопросов, все же начался процесс постепенного осознания того, что в нашей столь большой и разнообразной стране без участия населения в решении жизненно важных проблем на местах не обойтись. Но похвастаться повсеместно налаженным местным самоуправлением мы не можем, как и тем, что общественность привлекается к участию во всех значимых проектах, инициируемых государством (не говоря уже о коммерческом секторе, о социальной ответственности которого было модно говорить лет восемь-десять назад, но сейчас уже никто не вспоминает), причем еще на стадии принятия решений, хотя система государственной власти без этого вряд ли может быть эффективной.

Совершенствование деятельности государственных органов, столь важное в условиях кризиса, возможно «на основе реализации современных управленческих, информационных технологий, обеспечения гласности, открытости своей деятельности и максимально широкого привлечения граждан и их общественных образований к участию в делах государства при ясности его целей»². Заметим, что ясность целей представляется определяющим элементом управления, т. к. без этого невозможно выстроить ни стратегию, ни тактику какой бы то ни было политики, не говоря уже о каком-то разумном взаимодействии, о чем еще будет сказано.

И все же можно признать, в настоящее время многие управленцы, руководители осознают необходимость общественного контроля³, являющегося обязательным элементом демократической модели общества, способным содействовать ее устойчивости и поступательному развитию страны. Сама логика развития российского политического процесса диктует необходимость развития системы «сдержек и противовесов», более широкого привлечения к решению государственных задач негосударственных некоммерческих организаций, в частности в области социальной политики, поскольку тогда и будут создаваться благоприятные условия для развития человеческого потенциала, служащего общим критерием оценки общества и государства в сфере человеческого развития⁴.

В конечном итоге именно развитие социального капитала является основной задачей государства, во всяком случае государства, заявляющего о себе как о социальном государстве. Однако руководство страны не отказывается от этого положения, но и не принимает реальных мер; в течение последних лет государство последовательно и довольно быстро уходит из социальной сферы, что

² Проблемы социально-экономического и политического развития России / отв. ред. Н.Ю. Хамаева. М., 2001. С. 37.

³ См. подробнее: *Гаврилова И.Н.* Общественный контроль в России в контексте базовой демократии // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. № 6 (38). Т. 7. 2014. С. 110–119.

⁴ Проблемы социально-экономического и политического развития России. С. 190.

отрицательно сказывается на социальном самочувствии граждан, на объективных показателях, вроде сравнительно низкой продолжительности жизни, роста заболеваемости, смертности, из-за которой в 820 российских городах, или $\frac{3}{4}$ от их общего количества, наблюдалась в 2011–2013 гг. естественная убыль населения, особенно в центральных и северо-западных областях России⁵. В первом квартале 2015 г. численность бедных уже выросла на 3,1 млн человек — до 22,9 млн, т. е. 16% россиян; а в международных рейтингах Россия по уровню жизни пенсионеров занимает 78-е место (из 91 страны), находясь между Непалом и Лаосом⁶. При этом повысить эффективность социальных расходов государство собирается за счет перехода на адресную помощь малоимущим, которая, по словам главы Счетной палаты Т. Голиковой, «пока организована слабо»⁷.

Проверки СП РФ вообще выявили, что в ряде регионов «социальная сфера деградирует на глазах»⁸. В новом российском бюджете на развитие национальной экономики через различные целевые программы по поддержке промышленности, транспорта, сельского хозяйства, строительства дорог, освоения космоса, научные изыскания запланировано порядка 2,5 трлн руб. Это лишь вдвое больше, чем на «общегосударственные вопросы» (1,14 трлн. руб.), т. е. на законодательные и исполнительные органы власти, деятельность судов, налоговиков, таможню, проведение референдумов и выборов.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: каковы все же основные цели политики Российского государства, каков главный смысл его социальной политики? Если считать Россию социальным государством, от чего она не отказывается, то напрашивается ответ: развитие человеческого потенциала. Но если посмотреть внимательнее на осуществляемые шаги, на налоговую и бюджетную политику, на нынешнюю «оптимизацию» здравоохранения, образования и т. п., то вывод другой: социальная сфера должна только обеспечивать мало-мальски приемлемые условия для сохранения трудовых ресурсов страны, для повышения производительности труда, причем вне зависимости от того, какие условия для трудовой деятельности созданы, имеется ли на местах охрана труда и пр. Правда, даже если повысить производительность, нет уверенности в том, что произведенный продукт или извлеченный доход будет работать на общее благо страны, а не будет выведен в офшоры, к примеру. О вывозе капитала пишут часто, как и о сверхдоходах российских олигархов, да и не только их.

Уже упоминавшиеся проверки Счетной палаты РФ постоянно выявляют грубейшие нарушения, необоснованные расходы государственных средств. Например, по использованию средств Фонда национального благосостояния (ФНБ), одной из целей которого служит обеспечение сбалансированности Пенсионного фонда РФ, проверки четко показали, что эти средства приносят «пользу не российской экономике или пенсионерам, а некоторым конкретным банкам и бизнес-проектам»⁹. И последовала ли реакция на эту информацию,

⁵ Аргументы и факты, № 22, 2015. С. 18.

⁶ Там же. № 31, 2015. С. 9.

⁷ Парламентская газета. № 39 (2714). 2015. 30 октября – 5 ноября. С. 5.

⁸ Независимая газета. 2015. 20 апреля. С. 11.

⁹ Профиль. № 36 (924), 2015. С. 28.

как и на конкретные факты, выявляемые Общественной палатой РФ или ОНФ? Точных данных об этом нет. И никто уже этому не удивлен; российский президент и глава российского правительства неоднократно сетовали на плохую исполнительскую дисциплину, на то, как исполняются указы.

Вертикаль власти, выстроенная для улучшения управляемости федеративного государства, проблемы так и не решила, к сожалению, их возникает все больше и больше. Хотя бы исходя из этого, следовало бы стоящим у власти задуматься о развитии местного самоуправления (МСУ), о роли горизонтальных связей, создаваемых институтами гражданского общества¹⁰, о том, что без стабильного и развитого гражданского общества, без утверждения в нем доверия «рынки не могут процветать»¹¹, тогда как именно создание свободного рынка, который все урегулирует, было заявлено целью глобальной перестройки нашей страны в 1990-е гг.

Давно пора прислушаться и к экспертному сообществу. Так, видный экономист М. Хазин верно отметил, что, добровольно отдав в начале 1990-х гг. контролируемые нами внешние рынки самолетов, теперь не в состоянии контролировать даже внутренние; «развитие промышленности в России вероятно, однако это требует радикального изменения экономической политики», что на сегодняшний день «не соответствует интересам Правительства РФ и Центробанка»¹². Равно то же можно сказать и о социальной сфере: необходимо кардинально менять приоритеты социальной политики, отношение к ней государства и его ответственность за нее; а также менять отношение власти к гражданским инициативам, к межсекторному взаимодействию, вместо того чтобы искать иностранных агентов там, где их нет либо ничтожно мало, среди некоммерческих организаций (НКО); для начала стоило бы их поискать в более близких кругах бизнеса или государственного управления¹³.

Но если руководство страны решится на кардинальные изменения в политике и реальную борьбу с коррупцией, необходимо серьезно пересмотреть и свои обязательства как социального государства — в частности, придется обеспечивать давно признанную всеми цивилизованными государствами «гармонизацию конфликтующих интересов и социальных областей»¹⁴. Придется также признать многие свои ошибки и перегибы в социальной сфере, в экономике, и не только на словах, к чему уже привыкли. Предстоит переломить многие негативные тенденции, например перевод муниципальных полномочий на уровень субъекта РФ, а затем обратную передачу на федеральный уровень, причем без согласования с органами местного самоуправления, что и приводит к усилению процесса

¹⁰ Подробнее см.: Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия / отв. ред. А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова. М., 2009.

¹¹ Giddence A. The Third Way and its Critics. Madden, 2010. P. 165.

¹² Деловая Россия: гид по предприятиям. 2015, май-июнь. С. 19.

¹³ Последние скандалы с выявляемыми на зарубежных счетах миллионами бывших высокопоставленных чиновников, вроде бывшего министра сельского хозяйства, — яркий тому пример; они вкуче с арестами губернаторов, мэров, региональных министров свидетельствуют о чудовищной коррупции.

¹⁴ Steinmetz G. Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany. Princeton, 1993. P. 22.

«огосударствления» МСУ и административно-финансовой зависимости муниципальных образований от государства; и не приходится удивляться тому, что многие социальные обязательства перед населением не выполняются.

Ведь известно, что «всегда и везде самоуправление возможно лишь при наличии определенных материальных ресурсов», а основной субъект права муниципальной собственности — население муниципального образования¹⁵. Также давно пора менять административно-командные методы руководства территориями, приводящие к «бюрократической формализации участия населения в управлении местными и государственными делами»¹⁶, к усилению отчуждения человека от власти, а также к тому, что местная власть далеко не всегда печется о нуждах своего населения, о чем и свидетельствуют упоминавшиеся скандалы в различных регионах страны. Лишь найдя баланс во взаимоотношении власти и общества, государство сможет заручиться реальной поддержкой своих граждан. И хотя соцопросы отмечают самый высокий уровень доверия россиян за последнее время президенту (80% по опросу «Левада-центра» 18–21 сентября 2015 г.¹⁷), что во многом объяснимо обстоятельствами присоединения Крыма, внешнего давления и военной операции в Сирии, все же пока трудно говорить об устойчивости такого доверия.

Однако в случае проведения политики в интересах народа, причем признаваемой большинством своих граждан социально справедливой политикой¹⁸, руководство страны вполне может рассчитывать на устойчивое и заслуженное доверие со стороны населения. Как писал в свое время И.А. Ильин, «государство по своей идее есть живая система всеобщего доверия», если доверие к власти лежит в основе правопорядка, то эти аксиомы «обеспечивают общественное и государственное процветание»¹⁹. Как полагали многие исследователи, доверие достигается путем свободного обсуждения общественно значимых проблем и участия в политическом управлении гражданского общества, вследствие чего расширяется его социальная база и чему способствуют добровольные ассоциации, находящиеся вне государства и экономики, позволяющие гражданам управлять самостоятельно и действовать в противовес власти, основанной на традиции, силе, ритуале²⁰. Хотя К. Маркс считал, что реальной связью между членами, или атомами, гражданского общества выступает не политическая, а гражданская жизнь; при этом не государство должно скреплять гражданскую

¹⁵ Автономов А.С. Правовые и финансовые основы самоуправления Российской Федерации: учебное пособие. М., 2002. С. 47, 50.

¹⁶ Таболин В.В. Проблемы осуществления местного самоуправления в условиях административно-командной системы государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. № 6. 2014. С. 50.

¹⁷ Аргументы и факты, № 42, 2015. С. 2; и даже 89%, согласно опросу 19–22 июня 2015 г. (<http://lenta.ru/news/2015/06/24/putinratio/> (дата обращения: 01.11.2015)).

¹⁸ Справедливость выступает не абстрактным понятием при рассмотрении социальной политики: в любом обществе в каждую эпоху существует господствующее представление людей о том, что является справедливым или несправедливым (подробнее см.: Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия. С. 59–61).

¹⁹ Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1994. С. 77.

²⁰ Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere: An inquiry into a category of bourgeois Society. Cambridge. 1989. P. 73.

жизнь, основанную на интересе, «в действительности, наоборот, гражданская жизнь скрепляет государство»²¹. С этим утверждением в чем-то перекликаются идеи общественной солидарности, представленные в трудах Л. Дюги, Э. Гидденса и других исследователей.

Как бы то ни было, в настоящее время большинство теоретиков и практиков признают значимость разделения властей, демократии, гражданского общества, взаимной ответственности за положение дел в государстве. Собственно говоря, в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. как раз и говорилось, что смысл конституционной нормы о социальном государстве — во взаимной ответственности государства, общества, каждого гражданина. Если так, пора переходить к делу. Но для этого мало одного признания, необходимы скоординированные действия по движению общества и государства по пути прогресса. И это архисложная задача, требующая реального перераспределения в том числе властных полномочий между уровнями власти и органами, поиска баланса интересов и возможностей. Следовало бы разгрузить институт Президента РФ, освободив его от выполнения рутинных управленческих функций, особенно в сфере экономики, одновременно усилив ответственность правительства за реализацию своих конституционных полномочий и расширив его самостоятельность в решении оперативных вопросов и текущих проблем экономики. Это позволило бы создать лучшие условия для того, чтобы Президент России мог заниматься стратегическими проблемами развития общества и государства и более эффективно выполнять свои полномочия гаранта Конституции и арбитра во взаимоотношениях различных органов государственной власти. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти обществу требуются «современные и эффективные инструменты независимого контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления»²².

Эти позиции, как и роль третьего, или негосударственного некоммерческого сектора²³, в котором и формируются по большей части общественные инициативы, активно исследуются уже не одно десятилетие. Можно упомянуть в этой связи известный принцип субсидиарности, на который опираются в Германии, Португалии и других странах, предполагающий возможность вмешательства государства лишь тогда, когда это неизбежно и целесообразно²⁴. Можно вспомнить любопытную, хоть и несколько утрированную концепцию ассоциативной демократии П. Херста, настаивавшего, что у государства должны остаться лишь резервные функции управления, или Р. Корнуэлла, Дж. Гэлбрета, возлагавших

²¹ Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. Т. 2. С. 134.

²² Гриб В.В. Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Изд. 2-е. М., 2015. С. 6.

²³ Иначе этот общественный сектор называют также независимым, добровольческим (см. подробнее: Добровольчество в России и в мире в контексте социального партнерства // Сб. ст. / отв. ред. И.Н. Гаврилова. М., 2001).

²⁴ См.: Ливальд Т. Финансирование социальной сферы в Германии. Роль третьего сектора // О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. М., 1999. С. 84.

большие, даже чрезмерные надежды на третий сектор²⁵. Тем не менее еще в конце 1990-х гг. главный экономист Всемирного банка Дж. Стиглиц подчеркивал, что экономика определяется «не только экономической политикой и человеческим капиталом, но и уровнем развития общественных институтов в стране»²⁶.

Во многих экономически развитых странах добровольческий сектор весьма заметен: представленный шведской исследовательницей С. Уксеншерн на международной научной конференции «Модернизация экономики и общества» в Москве в апреле 2014 г. обзор данных по 36 странам показал, что третий сектор создает занятость для 4,4% экономически активного населения этих стран, особенно активно они работают в социальной сфере. Во всем мире НКО становятся «активными поставщиками на рынке социальных услуг, и это характерно для трансформации социальной сферы в глобальном масштабе», считает ведущий американский исследователь третьего сектора Л.М. Саломон. В ответ на общественную потребность в более гибком и эффективном подходе к решению социальных проблем возникает концепция «нового государственного управления» (new governance), суть которой состоит в отходе от понимания государства как поставщика услуг и выдвигании новых, негосударственных субъектов, участвующих наряду с органами власти в решении социальных проблем²⁷.

Активное участие НКО в межсекторном взаимодействии с государством и бизнесом дает возможность, отмечает академик Г.В. Осипов, мобилизовать социальные инвестиции, сконцентрировав их на решении наиболее злободневных социальных проблем²⁸. Определенные подвижки в этом направлении есть и в России — например, в связи с деятельностью так называемых социально ориентированных НКО, о которых в последнее время много говорят, но вот приведут ли они к тому, что государство действительно поделится частью своих властных полномочий — большой вопрос. Как мы знаем, декларируемые новации не всегда переходят в практическую плоскость, даже когда признается экономическая целесообразность оных. Приходится надеяться только на инстинкт выживания общества и государства. Но насколько он силен?

Список используемых источников

1. Автономов А.С., Замятина М.Ф., Хананашвили Н.Л. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: учебник / под общ. ред. А.С. Автономова. М., 2003.

2. Автономов А.С. Правовые и финансовые основы самоуправления Российской Федерации: учебное пособие. М., 2002.

²⁵ См.: Hirst A. Associative Democracy New Forms of Economic and Social Governance. Cambridge, 1994; Cornuell R.C. Reclaiming the American Dream. N.-Y., 1965; Galbraith J.K. The Affluent Society. Boston, 1969.

²⁶ Цит. по: Саломон Л.М., Анхайер Х.К. Появляющийся сектор. Новые данные // О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. М., 1999. С. 88.

²⁷ Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ, № 3, 2014.С. 28–29.

²⁸ Государство, НКО и бизнес: процесс взаимодействия // Сб. мат.-лов. М., 2007. С. 4.

3. Аргументы и факты. № 22, 2015.
4. Аргументы и факты. № 31, 2015.
5. Аргументы и факты. № 42, 2015.
6. *Гаврилова И.Н.* Общественный контроль в России в контексте базовой демократии // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование: Теория, практика, методология. № 6 (38). Т. 7. 2014.
7. *Гриб В.В.* Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Изд. 2-е. М., 2015.
8. Государство, НКО и бизнес: процесс взаимодействия // Сб. мат-лов. М., 2007.
9. Деловая Россия: гид по предприятиям. 2015, май-июнь.
10. Добровольчество в России и в мире в контексте социального партнерства // Сб. ст. / отв. ред. И.Н. Гаврилова. М., 2001.
11. *Ильин И.А.* О сущности правосознания. М., 1994.
12. Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. №3. 2014.
13. *Ливальд Т.* Финансирование социальной сферы в Германии. Роль третьего сектора // О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. М., 1999.
14. *Маркс К., Энгельс Ф.* Собр. соч. Т.2.
15. Независимая газета. 2015, 20 апреля.
16. Парламентская газета. № 39 (2714). 2015. 30 окт. – 5 ноября.
17. Проблемы социально-экономического и политического развития России / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2001.
18. Профиль. № 36 (924). 2015.
19. *Саломон Л.М., Анхайер Х.К.* Появляющийся сектор. Новые данные // О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. М., 1999.
20. Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия / отв. ред. А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова. М., 2009.
21. *Таболин В.В.* Проблемы осуществления местного самоуправления в условиях административно-командной системы государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. № 6. 2014.
22. *Galbraith J.K.* The Affluent Society. Boston, 1969.
23. *Giddence A.* The Third Way and its Critics. Madden, 2010.
24. *Habermas J.* The Structural Transformation of the Public Sphere: An inquiry into a category of bourgeois Society. Cambridge, 1989.
25. *Hirst A.* Associative Democracy New Forms of Economic and Social Governance. Cambridge, 1994.
26. *Cornuell R.C.* Reclaiming the American Dream. N.-Y., 1965.
27. *Steinmetz G.* Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany. Princeton, 1993.
28. <http://lenta.ru/news/2015/06/24/putinratio/> (дата обращения: 01.11.2015).