

КОНКУРЕНТНАЯ АРХИТЕКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Александрович Пискунов

Как известно, по результатам голосования участников последнего давосского форума вопрос о соотношении в России издержек от неэффективности власти и от коррупции проявил соотношение 79/21% соответственно, что близко к оценке Всемирным банком деятельности правительства Италии (80/20%) при среднем показателе по ЕС 50/50%.

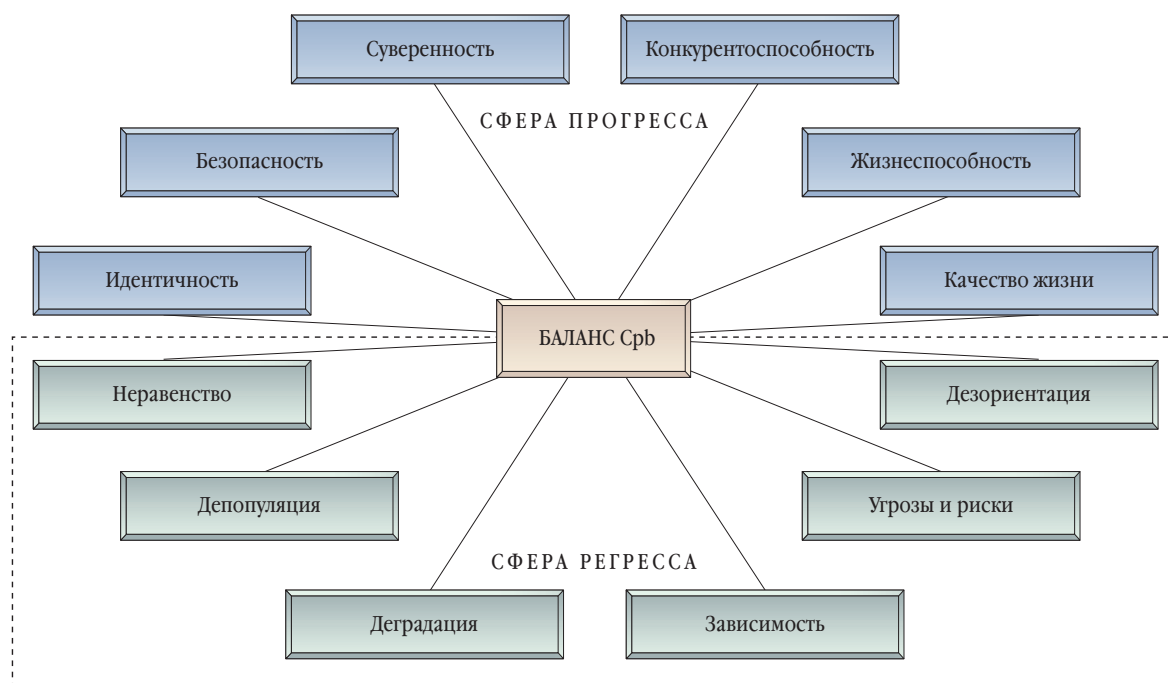
При очевидной взаимосвязи данных факторов доминирующей, безусловно, является неэффективность, порождающая в том числе коррупцию, следствием чего стало приоритетное в последние годы развитие методов проектирования эффективных архитектур государственного управления. Несмотря на значительные первичные издержки (более 100 млрд долларов при 35% успешных проектов), число проектов федеральной архитектуры и объемы ассигнований правительства США на них неуклонно растут, в том числе ввиду отсутствия иной альтернативы. Примером такого рода архитектурных проектов являются DoDAF, TOGAF и др., а также иные компоненты реализуемой США концепции управления целеустремленными архитектурами (BEA).

При этом ключевым компонентом интегрированной архитектуры государственного управления объективно является федеральная контрактная система как институциональное проявление сложившегося общественного договора между властью, бизнесом и обществом.

Комплексные требования к архитектуре интегрированных систем управления социально-экономическим развитием (ИСУ СЭР) сегодня активно разрабатываются национальными и международными институтами, включая Институт системного анализа в Вене (IIASA), в интересах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

В России задачи архитектурного проектирования государственного управления пока даже не ставятся, если не считать усилий М.В. Ковальчука (НИЦ «Курчатовский институт») в части содействия конвергенции управления в социальной, экономической и технологической сферах. От-

1



ПРОБЛЕМА БАЛАНСА КЛЮЧЕВЫХ ПОТЕНЦИАЛОВ РАЗВИТИЯ

дельные аспекты проектирования и аудита отраслевых, региональных и федеральной архитектуры государственного управления охватывались в последние годы в Счетной палате Российской Федерации, в том числе в рамках совместных с ОЭСР проектов по измерению прогресса, в пилотных проектах рабочей группы INTOSAI по ключевым национальным индикаторам (КНИ), а также в ходе практической отработки методов стратегического аудита.

При этом в качестве миссии государственного управления рассматривалась гармонизация потенциалов (capabilities) социально-экономического развития в целях обеспечения гражданам лучшей жизни, в том числе путем сбережения и приращения национальных богатств.

Известно, что оценка успешности данной миссии прямо зависит от видения метрики прогресса, включая выбор базовых ценностей, принципов, показателей и критериев развития. К сожалению, существующие сегодня подходы к оценке национальных и цивилизационных богатств, в том числе реализуемые Всемирным банком, не позволяют однозначно говорить об их приращении, если учесть, что за последние 50 лет объемы переработки природных ресурсов в отходы превышают объемы отходов за всю историю цивилизации.

Оценка успешности развития прямо связана с многообразием определений и метрик прогресса как концепта, включая определение прогресса как свободы (А. Сен), как роста ВВП или роста качества жизни (индекс лучшей жизни) вплоть до оценки валового национального счастья и совокупного счастья населения Земли.

Примером интегральной оценки успешности развития могут служить проекты докладов ОЭСР «Как живешь и куда идешь, страна X?», ежегодные доклады давосских форумов, Всемирного банка, а также практики проведения стратегического аудита национальными и международными органами внешнего контроля.

Гармонизация развития как цель и средство прогресса предполагает обеспечение сбалансированности интересов ключевых акторов, потенциалов и процессов социально-экономического развития.

Согласно конституциям большинства стран и нормам международного права в качестве ключевых акторов баланса интересов традиционно выступают личности, общество и государство, образующие на данном историческом этапе доминирующие ансамбли представителей власти, бизнеса и остальной части общества.



Результаты рефлексии данными субъектами себя, стратегических партнеров и реалий мира в целом существенно разнятся, что порождает когнитивные диссонансы и/или резонансы видения ими направлений и условий развития, включая видение балансов стратегических целей и согласованности реализуемых социально-экономических процессов (рис. 1).

Фактически власть, бизнес и общество всегда живут в различных временных и ценностных метриках. Бизнес стремится максимизировать размер и минимизировать сроки получения прибыли – желательно сразу же после транзакции инвестиций, то есть в течение секунд. Рефлексия властью своих стратегических партнеров в лице бизнеса и общества, и в частности видение ею актуальности и последствий государственных программ и бизнес-проектов, прямо зависит от стадии и продолжительности электоральных циклов, а это уже годы. Интересы и интенции общества формируются базовыми ценностями и мотивацией целых поколений, то есть десятилетиями демографических циклов.

Наряду с когнитивными диссонансами субъектов в лице власти, бизнеса и общества как акторов прогресса, существуют проблемы дисбаланса состояний и темпов трансформации объектов реального мира как факторов социально-экономического развития. Многообразие и масштабы данных объектов, спектр и продолжительность их трансформаций крайне осложняют формирование конкурентных архитектур систем государственного управления социально-экономическим развитием, гармонизирующих цели, потенциалы и процессы управления объектами, инструментами и субъектами.

В этом плане прогресс как накопление ценностей цивилизации не может рассматриваться как простое приращение материальных благ, нематериальных активов и даже человеческого капитала.

Прогресс не сводится также к росту инноваций уже в силу необходимости учета цены рисков и динамики издержек, включая нарастающие темпы утраты стоимости всё более инновационных продуктов и услуг. Вследствие ускоренной амортизации стоимости создаваемых ценностей в стоимость отходов даже при кратном росте ВВП и уровня доходов удовлетворенность населения качеством жизни и ее доверие к власти падают. В результате, по оценкам экспертов IIASA, цивилизация переживает период роста креативности самоубийства.

Баланс интересов ключевых акторов предполагает наличие транспарентных смыслов и ценностных метрик прогресса, включая выбор принципов, показателей и критериев. При этом к основополагающим обычно относят принципы равенства, справедливости и свободы.

Нобелевский лауреат А. Сен определяет прогресс как свободу, что, в свою очередь, обуславливает необходимость определения свободы, в том числе как объекта измерений.

Известно определение свободы Ф. Энгельсом как осознанной необходимости с вытекающими отсюда издержками экономического детерминизма.

Антитезой может служить постмодернистское определение свободы как возможности самореализации, вплоть до ролевых игр и смены полов.

Конвергенция данных подходов позволяет определить свободу как необходимые возможности самосохранения и саморазвития, то есть как способность к аутопоэзису. Оценка способности развития как успешной с точки зрения базовых ценностей и смыслов трансформации социально-экономических потенциалов (capabilities) открывает принципиальную возможность измерения прогресса как совокупного эффекта приращения ключевых потенциалов развития (КПР), включая последствия для будущих поколений.

И в этом смысле можно говорить о доктрине ключевых потенциалов развития, гармонизация которых составляет цель и средство прогресса. В отличие от известной доктрины ключевых мощностей, доктрина ключевых потенциалов, наряду с реализуемыми мощностями (например, ВВП), учитывает мобилизуемые мощности (запасы ключевых активов).

К ключевым обычно относят потенциалы, аккумулируемые в сферах деятельности, которые нельзя передать в аутсорсинг «соседу», таких как жизнеспособность, конкурентоспособность, социокультурная идентичность, безопасность и др.

Для каждого из КПР существует свой набор ключевых индикаторов, широко используемых в национальной и международной практике измерения прогресса, включая ВВП, индекс лучшей жизни, коэффициент Джинни и другие показатели и индексы. Наличие общепризнанных индикаторов КПР позволяет ставить и решать задачи обеспечения их сбалансированности как условия устойчивого развития.



В свою очередь, сбалансированность КНР зависит от рационального распределения ключевых активов, к которым обычно относят человеческий капитал, материальные, нематериальные и финансовые активы. В зависимости от изменения приоритетов происходит перераспределение активов между сферами КНР. Можно всех одеть в шинели или медицинские халаты в зависимости от публичных обязательств власти и ожиданий общества.

Не менее важными для безопасного и устойчивого развития являются принципы равенства и справедливости. При этом равенство – не суть тождество субъектов. В когнитивном смысле ценность субъекта определяется уникальностью его вклада в многообразие богатств мира, то есть, в отличие от объектов, понятия равенства и тождества субъектов оказываются противоположными, несмотря на незначительную разницу в обозначающих их символах.

Не менее сложной является реализация принципа справедливости, отражением которого могло бы служить парето-распределение благ и издержек прогресса между поколениями, регионами и социальными группами. Как известно, парето-эффективным признается такое состояние социума, при котором уже невозможно улучшить состояние одного субъекта, не ухудшив состояния другого.

В этом плане желательно, но малореально принятие акта ООН, аналогичного пакту Манк-луа, в котором институционально был закреплен принцип справедливого распределения издержек системного кризиса постфранкистской Испании между регионами страны и социальными группами.

К сожалению, все попытки повторить испанский опыт в 1990-е годы в России оказались профанацией, если не считать амнистию участников ГКЧП.

Сотни лет мировой экономики свидетельствуют, что распределение благ и издержек прогресса происходит скорее не по принципу Парето, а в соответствии с принципом «деньги к деньгам», что лишний раз подтвердил кризис и результаты исследований швейцарских ученых.

Бизнес всегда стремится приватизировать прибыль и национализировать издержки, вследствие чего и происходит перманентная приватизация большинства меньшинством, причины и последствия которой предметно исследовал К. Маркс.

Существенно, что, по оценке последнего давосского форума, сегодня риски неравенства определены как доминирующие даже по отношению к рискам финансового кризиса.

В этом плане трудно переоценить перспективы формирования федеральной контрактной системы (ФКС), которая фактически образует семантическую, логическую и нормативную сеть институций, связывающих рефлексию субъектами себя, партнеров и объектов реального мира, а также интенцию интересов акторов, потенциалы и ответственность за целевые эффекты. В общем виде такого рода подходы характерны для постнеклассической науки, рассматривающей субъекты, инструменты и объекты прогресса как единые компоненты мультисубъектных рефлексивно-активных систем и сред.

При этом представление кибернетических и когнитивных контуров управления оказывается в значительной степени транспарентным.

В ФКС в качестве субъектов выступают: государство как заказчик, бизнес как производитель и общество как инвестор – потребитель продукции и услуг.

Таким образом, в отличие от контрактной экономики в сфере бизнеса, в сфере госзакупок необходимо обеспечить баланс интересов уже не двух субъектов – заказчиков и поставщиков, а трех: государственных заказчиков, фирм-поставщиков и налогоплательщиков (инвесторов-потребителей) как реципиентов.

Фактически ФКС выступает ключевым звеном интегрированных систем управления социально-экономическим развитием (ИСУ СЭР), ответственным за баланс реализуемости стратегических целей и устойчивости бюджетирования. В случае несоответствия конечных результатов требованиям или превышения бюджетов именно ФКС должна своевременно сигнализировать о необходимости либо снижения требований, либо увеличения бюджетов, либо прекращения проектов и разрыва контрактов.

Истории с разработкой Т-95, Ту-334 и «Русь-М» не должны повторяться уже в силу того, что издержки от несвоевременного прекращения проектов на порядок превосходят издержки от коррупции.

Поскольку совокупный объем госзаказа с учетом закупок госкорпораций и госмонополий сопоставим с федеральным бюджетом, потенциал ФКС трудно переоценить.



Благодаря ФКС Пентагон ежегодно экономит до 60 млрд долларов. Это столько же, сколько стоит наш гособоронзаказ. Введение контроля транзакций госзакупок на Филиппинах дало 400%-ный годовой экономический эффект.

Государственные контракты фактически являются проявлением общественного договора, наиболее реальным и действенным инструментом институционального регулирования доступа общества к национальным ресурсам для преодоления неравенства и отчуждения значительной части электората от экономической, социальной и, как следствие, политической деятельности.

Сегодня задача заключается в проектировании не столько технологических укладов, сколько укладов жизни как смыслов. И в этом плане ФКС является исключительным по своим возможностям институтом проектирования и формирования конкурентных укладов жизни, так как уже сам выбор того, что будет производиться самостоятельно, а что закупаться, во многом определяет отраслевые приоритеты, структуру рынков, занятость населения и миграционную политику.

При отсутствии эффективных механизмов согласования целей, задач и привлекаемых активов руководство страны оказывается заложником ведомственных позиций и интересов. В результате происходит расточительное использование крайне ограниченных ресурсов и фактическое блокирование решений высшего политического руководства.

Майские указы 2012 года проявили неспособность министерств перестраивать ведомственные программы под национальные приоритеты уже на уровне планирования своей работы и координации внешних участников государственных программ. Это ставит под сомнение реализацию публичных обязательств и подрывает доверие к власти.

Аудит отраслевых и региональных стратегий, включая развитие Дальнего Востока и Сибири, отдельных регионов, нефтепереработки, ОПК и других отраслей, свидетельствует о низкой результативности мер по переходу к управлению по конечным результатам.

Причины не только в неготовности кадров, низком качестве данных и технологий, но и в убежденности руководителей разного уровня в бесполезности предлагаемых мер, мешающих их «нормальной» работе. Министерства привыкли сами себе ставить цели и задачи, выбирать критерии и показатели успеха, зачастую плохо понимаемые их авторами и населением страны.

Решению данных проблем должен способствовать пакет мер по переходу на программный бюджет, федеральную контрактную систему и стратегическое планирование социально-экономического развития страны. Каждая из данных мер содержит значительный потенциал, но несоизмеримо больший эффект может дать их комплексная реализация.