

Александр Максимович Юсуповский –

политический аналитик, кандидат философских наук, государственный советник, более 20 лет работает в аналитических структурах федеральных органов власти

Если творец зарабатывает меньше управителя, значит, загнивание уже началось.

Сирил Паркинсон

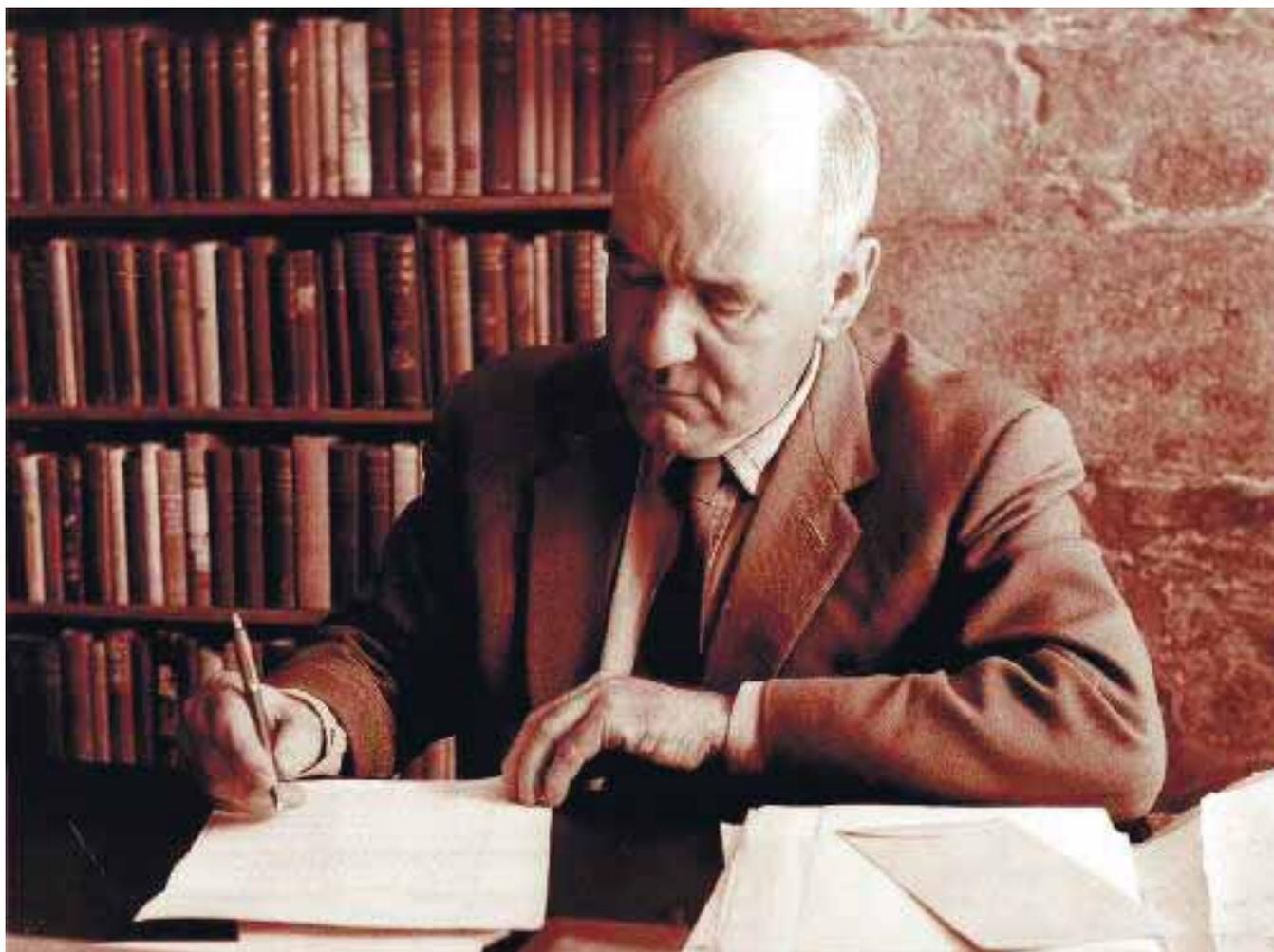
Что же делать с аппаратом?

Любая сколько-нибудь сложная социальная деятельность нуждается в организации, соподчинении, кооперации, управлении, менеджменте. Слово «менеджмент» стало модным. Профессия менеджера-управленца окружена ореолом, каким раньше были окружены разве что летчики, космонавты или физики-ядерщики...

«Организационное оружие» выступает в геополитическом противостоянии конкурентным преимуществом для одних стран и фактором торможения и отставания для других. Фокусом конкуренции в эпоху информационного общества является состязание качества и эффективности своевременных продуманных решений. Качество аппаратов, готовящих и обеспечивающих эти реше-

ния, играет не меньшую роль, чем состязание мощного разрушительного железа. Эффективный государственный аппарат способен сгладить изъяны «ручного управления», минимизировать субъективные управленческие ошибки, обеспечить средний достаточно высокий уровень компетентности решений, усилить динамику экономического и социального развития.

В классической работе Эрнандо де Сото об экономике развития «Иной путь» рассмотрен весь цикл получения документов, разрешений и согласований для открытия малого предприятия. Проблема, для решения которой в США или Канаде понадобились бы два дня, в Перу потребовала утверждения в 11 учреждениях, расходов в 1231 доллар и срока в 10 месяцев. В России государст-



венный аппарат также один из мощных факторов торможения развития. Там, где предпринимателю приходится строить офисное здание, магазин, ферму или арендовать площади, неэффективные институты создают дополнительные 25–30 процентов цены жилья и коммерческой недвижимости (в Москве — до 60 процентов). Экспертизы, разрешения — в Москве для этого еще недавно надо было собрать около 30 согласований, ни одно из которых не предусмотрено в федеральных законах. Новый мэр Москвы Сергей Собянин отменил такой порядок. Эксперты высказывают надежду, что процесс согласований сократится с периода от полутора-трех лет до полугода.

Как-то в Германии, наблюдая за четкой работой коллег — государственных чиновников, — я вывел некую глубинную закономерность. В соответ-

Сирил Паркинсон:
«Если творец зарабатывает меньше управителя, значит, загнивание уже началось».

ствии с ней крупнейшие теоретики уничтожения государственности — анархические социалисты от Михаила Бакунина до Петра Кропоткина — были русскими по национальности, реально наблюдавшими работу российского государственного аппарата, воспетого во всей своей красе в «Ревизоре» Николая Гоголя или в «Истории одного города» Михаила Салтыкова-Щедрина. А сторонники государственного социализма — Карл Маркс и Фридрих Энгельс, — которые стремились не разрушать, но использовать в общественных интересах трансформированную государственную машину, оказались немцами.

Одна из причин недооценки аппаратно-государственных

проблем производна от канонов неолиберальной идеологии, нередко неотличимой от либертарианства. В логике фетишизации рынка и презумпции виновности государства просто не остается места для проектирования эффективных государственных институтов и механизмов, а приватизация рассматривается как панацея. Какое там сильное государство! Какой там эффективный аппарат! Придет невидимая и оттого еще более действенная рука рынка и на блюдечке с голубой каемочкой принесет решение всех проблем.

Кстати, главный экономический гуру неолиберализма Милтон Фридман в 2001 году заметил, что десять лет назад указал бы для стран, совершивших переход от социа-

лизма, три слова: «Приватизация, приватизация и приватизация». «Но я ошибался, — признался он. — Оказалось, что соблюдение законности может быть важнее приватизации».

Сила государственных институтов — это «способность сформулировать и создавать законы; администрировать эффективно и с минимумом ошибок; контролировать мошенничество, коррупцию и взяточничество; поддерживать высокий уровень прозрачности и ответственности (подотчетности) правительственных учреждений; и, что самое важное, реализовывать законы». Приведенное высказывание принадлежит Фрэнсису Фукуяме, особо подчеркивающим глубокие отличия сильного, эффективного государства от большого, сующего оправданно и неоправданно нос во все сферы общественной жизни.



виенко, прослушав доклад о создании новой системы электронной записи к врачу в городе, решила удостовериться в ее эффективности. Губернатор достала свой мобильный телефон и набрала продиктованный ей номер. Но в трубке услышала лишь длинные гудки. С первого раза дозвониться не удалось. Несколько попыток услышать регистратуру оказались безуспешными. Губернатор не сдавалась и все же «прорвалась» в

поликлинику Василеостровского района, попросила человека на другом конце провода записать ее «на завтра к офтальмологу». Однако ее

ступность. Давайте не формой заниматься, а содержанием!»

Многие реальные проблемы могли бы быть решены намного эффективнее с применением метода Матвиенко—Гаруна-аль-Рашида (легендарного халифа Багдада, который любил инкогнито проводить экспертизу собственных повелений и законов). А всего-то, может, и нужно, чтобы первое лицо прослеживало лично весь цикл реализации решений, принятых им и его подчиненными.

Один из важнейших факторов, обеспечивающих качество решений, это наличие обратной связи с реальностью. Функции аппарата — во всяком случае, его аналитических структурных подразделений — сродни функциям разведки в армейском механизме. Много ли может сделать верных, выверенных шагов самый замечательный полководец или его штаб при отсутствии или недооценке разведки?

Невозможность оперативного доведения до руководителей какой-либо важной информации о ситуации нередко ставила их в неудобное положение, грозила скандалами, превращала в мишень для упражнения в остроумии журналистов, сторонних экспертов, политических соперников.

А политически побеждали те, которые обретали навыки работать с поступающими сводками данных, отделять информационные шумы от стратегически значимых сведений или оказывались способными оценивать роль аналитиков и экспертов и уметь пользоваться их советами. Афоризм Франсуа де Ларош-

Эффективный государственный аппарат способен сгладить изъяны «ручного управления», минимизировать субъективные управленческие ошибки, обеспечить средний достаточно высокий уровень компетентности решений, усилить динамику экономического и социального развития.

Главные проблемы принятого на бумаге самого продуманного управленческого решения — закона, указа или постановления правительства — начинаются на этапе законоприменения в конкретных условиях конкретными исполнителями. Или неисполнителями. «Гладко было на бумаге, да забыли про овраги, а по ним ходить», — поется в старинной русской солдатской песне... Бывший губернатор Санкт-Петербурга Валентина Мат-

ждала неудача. Губернатору ответили, что талончики закончились, и попросили перезвонить в пятницу. А если же у нее будет острая боль — обратиться в регистратуру. После разговора Матвиенко резко заявила чиновникам: «Хватит мне сыпать цифрами! Вы должны сделать так, чтобы каждый гражданин мог воспользоваться этой услугой. Контролируйте и проверяйте. Проанализируйте эту систему и создайте лучшую до-

фуко: «Для того чтобы воспользоваться хорошим советом со стороны, подчас требуется не меньше ума, чем для того, чтобы подать хороший совет самому себе», — не кажется устаревшим.

Общепризнанные положения теории гласят, что факторы успешности и эффективности работы учреждений — это грамотное организационное проектирование и менеджмент, планирование, легитимность деятельности и социально-культурные факторы, также детерминирующие работу аппарата, связанные с отбором и подбором кадров, их стимулированием и мотивацией, соответствием формальным нормам работы и коллективным традициям.

Важнейший фактор — цели совместной работы. Если цели сформулированы нечетко, если их достижение не верифицировано конкретными и просто измеряемыми индикаторами, если существует зазор между формальными установками организации и неформальными мотивациями ее членов, то организация по определению не может быть эффективной. «Кораблю, не знающему, в какую гавань плыть, ни один ветер не станет попутным», — гласит античный афоризм, приписываемый мудрому Сенеке. Именно поэтому цели стратегических программ и концепций политики-профессионалы, желающие не просто пропиариться, а реально разрешить конкретную проблему, задают и формулируют предельно конкретно.

Возьмем зарубежные целевые программы, например, стратегию устойчивого развития «Перспективы Германии». Обратим внимание на немецкую пунктуальность в указании целей и умение четко обозначить критерии и индикаторы. В стране нехватка трудовых ресурсов в условиях демографи-



Крупнейшие теоретики уничтожения государственности — анархические социалисты от Михаила Бакунина до Петра Кропоткина — были русскими по национальности, реально наблюдавшими работу российского государственного аппарата, воспетого во всей своей красе в «Ревизоре» Николая Гоголя или в «Истории одного города» Михаила Салтыкова-Щедрина.

ческого спада? Цель: повышение уровня занятости — причем с подробным обоснованием индикаторов того, как указанная установка будет реализовываться: занятость 15–64-летних увеличить к 2020 году до 75 процентов, в том числе лиц старшего поколения, 55–64-летних, — до 57 процентов к 2020 году. В это же

русло укладываются другие меры — мероприятия по обеспечению ухода за детьми в течение всего дня и т.п.

Сравним с формулировками некоторых российских целевых программ. «Достижение стратегических целей государственной политики в области <...> развития обеспечивается решением следующих ос-



Николай Фешин. Карл Маркс. 1918

Сторонники государственного социализма – Карл Маркс и Фридрих Энгельс, – которые стремились не разрушать, но использовать в общественных интересах трансформированную государственную машину, оказались немцами.

новых задач: формированием <...>, обеспечением <...>, взаимодействием <...>, координацией <...>, совершенствованием <...>, сохранением <...>». Вся конкретика тщательно удалена из документа. «Совершенствовать» и «координировать» можно вечно. Доказать, что «не обеспечивается» или «не формируется», невозможно. Не стратегический государственный документ, а прямо лозунги Олимпийского движения *citius, altius, fortius* («быстрее, выше, сильнее», *лат.*). Похоже, что и там, и там считается, что главное – не результат, а участие в процессе? В мае 2010 года на заседании Президиума Госсовета по окружающей среде президент Российской Федерации поставил задачу подготовить необходимые экологические законопроекты. В июне 2011 года на следующем заседании констатировал: «Я вчера начал разбираться (когда встречался с руководителями экологических неправительственных организаций), посмотрел данные: оно (поручение № 1640, направленное на совершенствование госрегулирования в сфере охраны окружающей среды. – *А.Ю.*) практически сорвано, потому что большая часть нормативного материала, который должен был быть подготовлен, не подготовлена». На этом же заседании, кстати, были, например, даны задания подготовить ратификацию Международной конвенции ЭСПО (об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте) и Орхусской конвенции («О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»). Назначены конкретные сроки. Сроки прошли. Конвенции не ратифицированы. Работа аналитика во многом

противоположна работе обычного чиновника. Из исполнительных чиновников получаются никудашные аналитики. Сохранивший самостоятельность и критичность мышления аппаратчик заведомо обречен на постоянные конфликты с чиновной средой и либо перемалывается аппаратной мясорубкой, либо уходит из аппарата.

Другая особенность очень неспецифической деятельности аналитических структур заключается в том, что качество их работы весьма трудно проверять формальными системами контроля и администрирования. Сам характер работы требует децентрализации ответственности и самостоятельного принятия решений. Но сравним статус и место какой-нибудь Исследовательской службы Конгресса США с ролью исследователей или аналитиков в чиновной иерархической вертикали российского аппарата. И сравнение подтолкнет к выводу, что мы возвращаемся к временам Салтыкова-Щедрина.

Аналитику вполне по плечу оценка последствий решения, еще не воплощенного в жизнь. Сравним два подхода в практике государственного регулирования миграции. В Финляндии, например, основой такого регулирования является тщательный анализ рынка труда, квалификационной структуры дефицитных в стране профессий. Нехватку медсестер решили восполнить специальной программой путем организованной миграции в частные и государственные учреждения здравоохранения испанских медсестер, где безработица достигла почти 25 процентов. На начало 2012 года было получено более 2000 миграционных заявок. Соискательницы пройдут собеседование, повысят квалификацию на 200-часовых

курсах, изучат финский язык и основы здравоохранения в Финляндии.

В России кадровый дефицит в здравоохранении даже масштабнее. «По клиническим специальностям дефицит составляет 152,8 тысячи человек, — отмечала Татьяна Голикова, бывший министр здравоохранения и социального развития. — Нехватка кадров в амбулаторном звене составляет 187,5 тысяч человек, нехватка среднего медицинского персонала составляет 800 тысяч человек». Однако государственные структуры не ставят вопрос о целевых программах максимальной либерализации миграции лиц указанных профессий, проверки их квалификации и переподготовки.

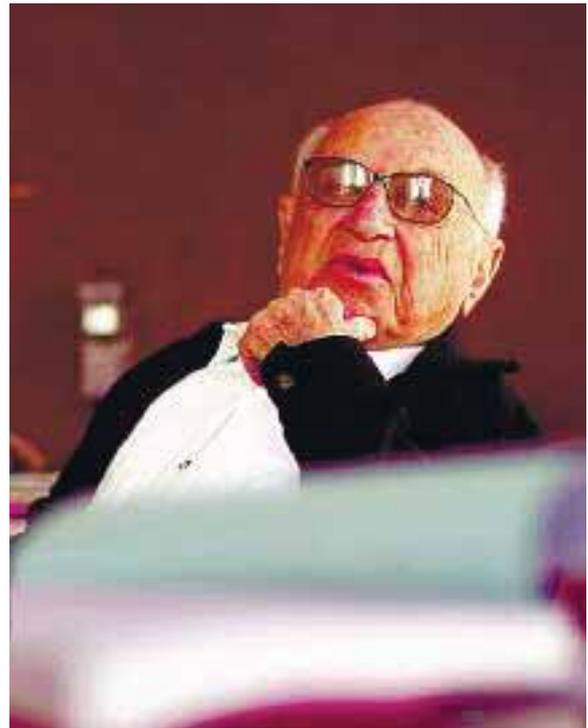
Милтон Фридман:

«В логике фетишизации рынка и презумпции виновности государства просто не остается места для проектирования эффективных государственных институтов и механизмов, а приватизация рассматривается как панацея. Какое там сильное государство! Какой там эффективный аппарат!»

Кардинальную либерализацию миграционных правил у нас распространили только на высокооплачиваемых мигрантов, по рыночному принципу приравняв таковых к высококвалифицированным. В результате за год действия новых правил большинство так называемых высококвалифицированных специалистов, приехавших в страну, оказались не учеными, инженерами или профессорами, как уверяли авторы соответствующего закона, но специалистами по недвижимости, финансам, коммерсантами.

Что, такой результат невозможно было предусмотреть и просчитать заранее?

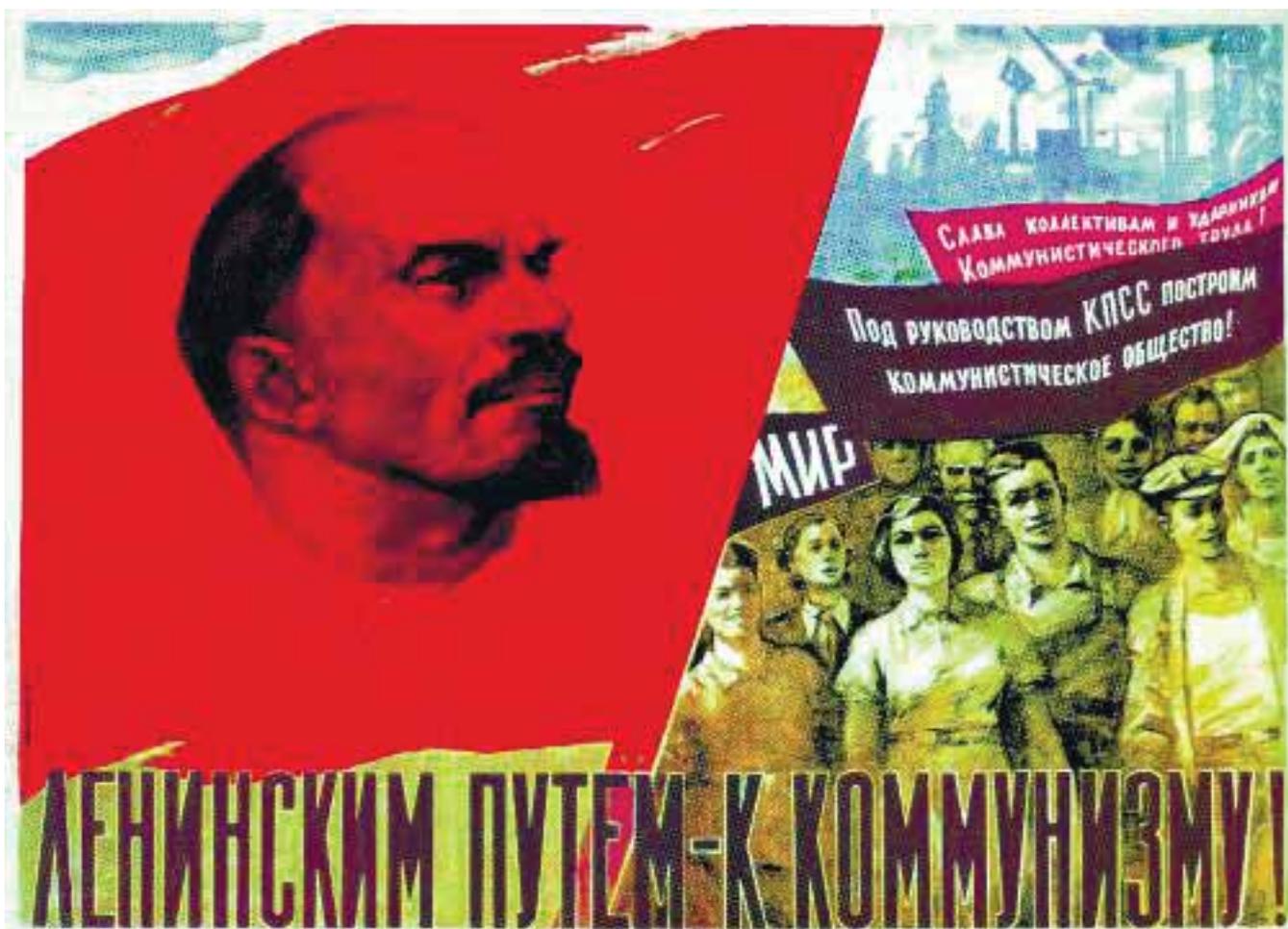
Расхождения между прогнозными целями и реальными результатами разного рода программ часто расходятся на порядок. Как, например, произошло с широко разрекламированной Программой госу-



дарственной поддержки добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию. Заявления о сотнях тысяч соотечественников, якобы готовых пополнить тающее население страны, в итоге обернулись ручейками примерно в десять раз скромнее ранее озвученных масштабов мощных миграционных потоков.

Пиарно-пропагандистские мотивы оказались важнее реального решения конкретной проблемы? Правда и политические издержки таких решений становятся пропорциональными масштабам пропагандистской кампании.

Это тем более странно, поскольку сегодня нередко само высокое начальство является экспертами, учеными, носителями высоких научных титулов, членами всевозможных академий, возглавляет кафедры, даже находясь за тысячи



Один из важнейших факторов, обеспечивающих качество решений, это наличие обратной связи с реальностью.

километров от этих кафедр. Во всем мире бюрократия пытается казаться меритократией, натягивая на себя академические тоги и мантии, испытывая слабость к ученым званиям и титулам не меньшую, чем мещанство времен Мольера к дворянским титулам или некоторые генсеки — к орденам и медалям. Однако симулировать компетентность труднее, чем создать виртуальный образ компетентного руководителя или управленца. На Украине бывший секретарь Совета национальной безопасности и обороны недавно немало повеселила журналистов и экспертов, дословно повторив в одном из своих публичных выступлений известнейшую речь Стива Джобса, приписав себе даже

онкологическое заболевание, упомянутое основателем Apple. Министр обороны ФРГ Карл-Теодор цу Гуттенберг лишился поста и академического звания после скандала, когда был выявлен плагиат в его диссертации. Аналогичная судьба постигла лидера парламентской фракции ХДС Флориана Графа, советника Свободной демократической партии Маргариту Матиопулос, экс-вице-спикера Европарламента Сильвану Кох-Мерин, депутата Бундестага от СВДП Биджана Джир-Сарая, президента Венгрии Пала Шмитта... Поводом для скандалов становится не только плагиат. Моральное негодование институтов гражданского общества, академической общественно-

сти и граждан вызывают и другие проступки. Несколько лет назад, например, аппараты некоторых министерств Японии обвинили в том, что встречи высокопоставленных чиновников с населением оплачивались из бюджета, включая и оплату подготовки якобы неожиданных вопросов, задаваемых гражданами. Дело тут даже не столько в чрезмерной этической требовательности японцев, сколько в понимании бесполезности и даже вредности любого вида «потемкинских деревень», подменяющих обратную связь, необходимую для управления виртуальными симулякрами такой связи. Российская общественность и гражданское общество не научились с немецкой или японской дотошностью де-виртуализировать политические реалии, контролировать действительный уровень ком-

петенции своей политической элиты и высокопоставленных аппаратных государственных служащих. В России еще не осознается, что оборотная сторона псевдообразованности — девальвация и падение престижа компетентности как таковой. Не востребованная государством, она перестает быть основанием карьерного роста, продвижения по службе. Компетентность больше уже не является барьером на пути принятия бесполезных или ошибочных управленческих решений. Финансисты, обуреваемые страстью сделать все рентабельным и прибыльным, руководят и эксплуатацией гидроэлектростанций, и здравоохранением.

Леонид Рошаль с возмущением рассказывал о разработке аптечки для водителей стоимостью несколько миллионов рублей. В результате из аптечки выбросили лекарственные средства, как будто мы живем в Европе с шаговой доступностью медицинской помощи, и добавили несколько бинтов. Ввели у нас в здравоохранении понятие рентабельности. Жуткое дело! Закрывают больницы и поликлиники, не выстроив систему оказания помощи тем, которые в ней все-таки (вот такая незадача!) нуждаются. «Не могу не сказать, — констатировал Рошаль, — что это беда, что в Минздравсоцразвития нет ни одного нормального опытного организатора здравоохранения».

Внедрение модных информационных технологий, упование на электронное правительство не отменяет роли компетентности, но лишь дополнительно повышает требования к информационной культуре управленцев. А пока уровень этот оставляет желать лучшего. На одном из совещаний привели факт: 100 процентов депутатов одного

из региональных парламентов заявили, что ежедневно пользуются Интернетом, большинство имеют свой сайт или блог, и при этом указали... адреса своей электронной почты.

Нет, никто, конечно, не признается, что в аппарате незбылемо продолжает действовать фактически узаконенное правило: «Ты начальник — я дурак». В законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» это правило сформулировано намного изящнее. Законодатели ввели аппаратный запрет на «публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности».

Реально эта норма уничтожает возможность критики ошибочных решений со стороны самых компетентных экспертов, которые «в теме», а также устраняет модуль, который в сложных технических системах грубовато называется «защитой от дурака». В нынешней аппаратной культуре такого модуля — «защиты от начальника» — просто не существует.

К чему это приводит? Идеал современного чиновника, с точки зрения сегодняшней элиты и аппаратного начальства, — герой армянской басни (в свое время экранизированной мультипликаторами) — сговорчивый безотказный скорняк. Для него нет невыполнимых заданий. Если нужно, он скроит из одной шкуры все что угодно. И самая главная его доблесть — он никогда не скажет «нет», даже осозна-

вая бессмысленность желаний заказчика:

*— Но ты же сам того хотел! —
Сказал в ответ скорняк. —
Больших семь шапок из овцы
Не выкроишь никак!*

Любая аппаратная реформа, не изменяющая этого алгоритма и несущей конструкции всего бюрократического здания, обречена на пробуксовку. Можно, конечно, пытаться оптимизировать такой алгоритм. Оптимизацию обычно доверяют самому начальству. Но после подобной «оптимизации» ситуация обычно становится катастрофической, поскольку структуру еще больше затачивают под те же частные неформальные интересы начальства и запросы элиты.

Важным фактором снижения эффективности работы аппарата является его разбухание за счет разного рода посредников. В результате возрастает количество дублирующих паразитарных звеньев и сокращается количество и качество исполнительских деталей аппаратного механизма.

Я помню времена, когда между заказчиком и исполнителем не существовало никаких посредников, а аналитические материалы, нередко неудобные и неприятные для начальства, ложились на стол лицу, принимающему решения (ЛПР). Теперь между исполнителем и ЛПР появилось огромное количество «улучшателей», редакторов, контролеров, координаторов и т.п. Самое неприятное, что такая организация работы нередко обрекает исполнителя на профанацию и стимулирует халтуру.

Весь этот «испорченный телефон» отнимает у исполнителя время. Для качественного выполнения каждого задания требуется некое количество человеко-часов. Но в иерар-

хических многозвенных структурах начальник, будь он самым добросовестным, спуская задание до исполнителя, вынужден оставить и себе время для редактирования, контроля, координации. В итоге крайним оказывается непосредственный исполнитель, который обречен находиться в постоянном цейтноте, в стрессовой ситуации и объективно неспособен выполнить задание на том уровне качества, которое сам считает приемлемым. Понимают ли это начальники или заказчики? В структуре, в которой я последние годы работаю, появились даже теоретическое обоснование качественного ухудшения работы аналитиков. Многомудрыми начальниками запущен в оборот оксюморон «универсаль-

когда сдача в срок подменяет качество, либо к постоянным конфликтам. Ответственный, компетентный и честный исполнитель просто обязан отказаться решать проблему, в которой он некомпетентен. Не существует в природе специалистов, в равной мере способных за пару часов разобратся в проблемах радиационной безопасности технических объектов, провести экспертизу концепции национальной политики, подготовить глубокий анализ проблем переработки мусора. А завтра без специального обра-

зования за несколько часов оценить воздействие на здоровье генно-модифицированных продуктов. Но «контролеры» и «координаторы» действительно универсальны. Профанацией та-

ентированы на представление о реальности общества», — формулирует закономерность виртуализирующихся иерархий один из отечественных исследователей.

Еще один миф, коррелирующий с падением компетентности, предмет какой-то извращенной гордости начальства — тезис, что невыполнимых для аппарата задач нет.

В результате вместо инструмента, снижающего информационную неопределенность, аппарат становится барьером между руководителями и реальностью. Барьером, способным обречь руководство в силу далеко зашедшей деформации на «строгую сенсорную депривацию», неадекватное восприятие реальности, производя виртуальные

образы, имеющие отдаленное отношение к существующему положению вещей. Функция аппарата как генератора искаженных образов реальности

довольно слабо осознается и обществом, и политиками. Аппарат начинает ориентироваться на то, чтобы угождать начальству, угадывать и предвосхищать его желания. Его основной функцией нередко становится обоснование задним числом мудрости принимаемых начальством решений.

Аппаратные эксперты сегодня чем-то напоминают художников со Старого Арбата, которые — каждый на свой лад — беззастенчиво льстят заказчикам. И те выглядят на портретах гораздо красивее, значительнее, умнее, нежели в жизни.

Осознающие эту проблему начинают обращаться за помощью к частным фирмам, надеясь, что получат более объективную картинку ситуа-



Во всем мире бюрократия пытается казаться меритократией, натягивая на себя академические тоги и мантии, испытывая слабость к ученым званиям и титулам. Однако симулировать компетентность труднее, чем создать виртуальный образ компетентного руководителя или управленца.

ный аналитик», основанный на допущении о наличии в природе и в аппарате энциклопедически образованных (или умеющих пользоваться поисковиком Интернета) специалистов. Таких профессионалов, которые способны за несколько дней (чаще — за несколько часов) сориентироваться и разобраться чуть ли не в любой проблеме. На практике это приводит либо к профанации работы,

кой подход выглядит только с точки зрения тех, которые работают с содержанием проблемы, то есть исполнителей. Иногда для продвижения по карьерной лестнице важнее создавать видимость и не уметь сказать «нет» вышестоящему начальству. «Приоритет получают те, которые овладели технологиями успешного манипулирования образами. На нижних ступенях иерархии оказываются те, которые ори-

ции или проблемы. И эти участвовавшие случаи являются симптомом тяжелой болезни, охватившей государственный аппарат.

Нередко за такой как бы вынужденной спешкой можно обнаружить частные интересы бизнеса и их лоббистов в самом аппарате. Неслучайно предметом постоянных lamentаций со стороны депутатов стали жалобы, что на ознакомление со сложнейшими государственными решениями выделяются считанные дни, а нередко и часы. Это «ноу-хау» авторов проталкиваемых решений и их лоббистов приводит к тому, что реализуемая мера оказывается непродуманной, несистемной, имеет слабую увязку с существующим положением, деструктивно воздействует на конкретную сферу и на общественную ткань.

Указанные процессы в том или ином исполнении можно увидеть везде — в аппарате реформированной полиции, в образовании, лесоохране после принятия Лесного кодекса, здравоохранении. Начальство кроликоподобно размножается, писанины становится пропорционально больше, конкретных исполнителей заваливают отчетностью, а непосредственной работой с преступниками, учащимися, больными становится уже некогда заниматься...

В марте 2011 года в Интернете появилось открытое обращение инженера НПО имени С.А. Лавочкина. Автор возмущался некомпетентностью начальства, упразднением инженерных диспутов, травлей ответственных, поисками козлов отпущения в случае неудач... «А чего стоит эпопея с «Фобос-Грунтом»? Вот где настоящая курица, несущая золотые яйца! <...> Записался на прием к генеральному конструктору. <...> Но на подступах к нему тройной рубеж обороны, как перед



В аппарате неизбежно продолжает действовать фактически узаконенное правило: «Ты начальник – я дурак». В законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» это правило сформулировано намного изящнее.

Москвой в 41-м!» «Истинное положение с созданием космической техники более удручающе, чем может показаться», — с горечью констатировал автор письма. Спустя полгода «Фобос-Грунт» отправился к Марсу и, как из-

вестно, потерпел катастрофу. Сотни компетентных специалистов в самых различных структурах могли бы фактически слово в слово повторить ключевые тезисы письма инженера из фирмы Лавочкина. Думается, есть что-то врожден-

но-порочное и нездоровое в самом проекте системы, отторгающей и игнорирующей предупредительные сигналы на стадиях, предваряющих и упреждающих ту или иную катастрофу. Потом обычно выясняется, что утонувший теплоход не имел права плавать, сгоревший клуб не имел законного права функционировать, экипаж погибшего самолета не следовал строго инструкциям и т.д. Однако это становится известным именно после того, как замечательная, логичная на бумаге и очень выгодная система сталкивается с реальностью...

Аппарат нужно срочно исправлять!

Имеющиеся наработки, предложения, рекомендации по совершенствованию работы государственного аппарата — например, материалы целевой экспертной группы № 14, подготовившей Стратегию-

меры вне содержательных критериев оценки и измерения способны лишь создать иллюзию очередной «оптимизации».

Владимир Путин на заседании созданного по его инициативе Агентства стратегических инициатив заявляет о необходимости разработать систему оценки эффективности работы министерств и ведомств с упором на систему персональной эффективности. Идет речь и о механизмах повышения эффективности работы федеральных государственных служащих путем сокращения в течение трех лет их численности в пределах 20 процентов с оставлением при этом до 50 процентов сэкономленных бюджетных средств в распоряжении органов государственной власти.

Конечно, многое будет зависеть от того, кто и как станет

ра в любом коллективе начинает улучшаться с сокращением количества звеньев, опосредующих взаимодействие между управляющими и управляемыми. Лжи и деформаций станет на порядки меньше. Важно, чтобы честнее были и потоки информации, идущей и сверху вниз, и снизу вверх. Нужны содержательные изменения правил и процедур, обязательных для всех. Но не это главное. Можно придумать самые прекрасные ПДД, но если на дорогах они не соблюдаются или для «мигалок» делаются исключения из правил, то все норовят стать «мигалками», неподвластными регулированию ГИБДД. Это желание сделать для себя исключение из правил разъедает и правила дорожного движения, и аппарат.

В конечном счете все упирается в личностные качества и в совесть самих граждан, которые не заменят никакие правила. Банально звучит, но реальная жизнь держится все-таки на честном слове.

Стая ослов во главе со львом всегда победит стаю львов во главе с ослом. Этот шуточный (а может, и не очень шуточный) афоризм не столько показывает важность роли лидера или управленца, сколько демонстрирует зависимость системного синергетического эффекта от нормально организованных средних работников. Эффекта, который может быть даже более ощутимым, нежели от неправильно организованной работы группы ярких талантов. Никто не отменял проверенной временем формулы «кадры решают все».

Менеджмент — это не всегда наука. Это всегда немного искусство. Даже если бы существовала формула, позволяющая создать непобедимую футбольную или хоккейную команду, штучно подобранную тренерами и идущую от

Думается, есть что-то врожденно-порочное и нездоровое в самом проекте системы, отторгающей и игнорирующей предупредительные сигналы на стадиях, предваряющих и упреждающих ту или иную катастрофу.

2020 («Совершенствование организации исполнительной власти»), — не дают оснований для надежды на выход из тупика. Рекомендации и предложения являются, по сути, попытками с помощью формальных и административно-бюрократических инструментов и процедур разрешить содержательную проблему, обеспечивающую приоритет частных и коммерческих интересов над существенными задачами. Уровень регламентации деятельности, квалификационные требования к лицам, замещающим должности гражданской службы, отбор государственных служащих, введение новых систем оплаты труда, структуризация карьерного роста и прочие предлагаемые

реализовывать предложенные рекомендации. Применяемые в настоящее время процедуры аттестации государственных служащих имеют весьма отдаленное отношение к реальному содержанию их работы и выполняемым должностным обязанностям. Хотя, казалось бы, что мешает для оценки квалификации и эффективности создать элементарный тест, просто моделирующий конкретную работу сотрудника и выполнение им тех задач, которыми он занимается на своем рабочем месте.

Каковы же основные направления реформы аппарата?

Необходимо сокращение управленческих звеньев — прежде всего за счет раздутых штатов координаторов, контролеров. Моральная атмосфе-



победы к победе, то формула коллектива талантливых актеров, создающих под руководством режиссера фильм или спектакль и имеющих все шансы войти в золотой фонд театра или кинематографа, будет иной. Рецепты создания вызывающего восхищение меломанов симфонического оркестра, руководимого одаренным маэстро, сильно отличаются от рецептов создания решающей сложнейшую техническую задачу или создающего уникальные технологии коллектива ученых или конструкторов во главе с генеральным конструктором.

Мы много говорим о хай-тек. Болезненно относимся к отставанию в этой области от развитых стран. Сегодня хай-хьюм и умение технологично использовать человеческий фактор, наращивать человеческий потенциал, грамотно им управлять имеет не меньшее, а, может, и решающее значение в конкурентной борьбе.

Стая ослов во главе со львом всегда победит стаю львов во главе с ослом. Этот афоризм не столько показывает важность роли лидера или управленца, сколько демонстрирует зависимость системного синергетического эффекта от нормально организованных средних работников.

Но эта задача недостижима без постоянной двусторонней коммуникации, утраченной в наших бюрократических вертикалях-иерархиях. Если порядки воспринимаются как несправедливые, если незыблемость принципа «ты начальник — я дурак» не подвергается в аппарате сомнению, то результата не будет. Впрочем, уверен, что любой руководитель аппарата, анализируя болезни подчиненной ему структуры, нарисовал бы совсем другую картину, в которой грамотные и болеющие за дело начальники, не жалея сил, преодолевают косность, лень и недостаточную дисциплинированность исполнителей. Любой системный результат произведен от работы отла-

женной, спаянной едиными целями организации и взаимопонимания. А не от тотального контроля, мелочных регламентов и тупой исполнительности.

Об этом писал еще опытнейший британский управленец Паркинсон.

Впрочем, если бы сегодня настольной книгой каждого руководителя и служащего стали «Законы Паркинсона», то, может быть, не пришлось бы писать и этот текст. В нем просто не возникло бы потребности.

А пока многие тенденции, идущие в государственном аппарате, прямо противоположны по своей направленности задачам экономического и социального развития страны. 