

Г.Б. Клейнер

Оценивать не по целям, а по ценностям

Выступление по докладу С.С. Сулакшина, В.Э. Багдасаряна, С.М. Строганова «Качество и успешность государственных политики управления»

Хотелось бы поблагодарить Степана Степановича за концентрированное и содержательное изложение весьма объемной и многомерной работы по количественному анализу и оценке качества государственной политики и государственного управления — т. е. реализации этой политики. Общественная потребность в такой работе крайне велика. Всем понятна слабость сферы государственного управления (в общественном сознании эта слабость часто оправдывается мифологемой об априорной неэффективности государства по сравнению с частным бизнесом), однако количественная оценка этого явления и его динамика вовсе не очевидны. Авторы работы поставили перед собой масштабные цели. Это и облегчает, и затрудняет ее оценку. Следует отдельно оценивать каждый этап работы, который, по существу, представляет самостоятельную и весьма трудную задачу. Надо понимать, что вся работа в целом выходит за рамки и чисто научного исследования, и чисто социально-политического проекта.

Вообще хотел бы сказать, что попытка адекватно измерить численно в количественной шкале те или иные сложные социальные явления напоминает попытку исследовать айсберг по параметрам его верхушки. Цифры — это всегда верхушка айсберга. Как бы мы ни подходили к их получению, с какой бы изощренностью ни строили модели для получения этих итоговых цифр, все равно это анализ верхушек. Выйти на измерение подводной части или внутренней структуры айсберга можно только в случае, если вам известна форма этой части айсберга, если у вас есть построенная ранее модель этого айсберга, которая показывает, что достаточно измерить верхушку — и будет все ясно. Только в этом случае, когда есть такая модель, мы можем корректно оперировать цифрами. Иными словами: корректное измерение возможно только после корректного моделирования, но не до того. Если речь идет о двух отрезках (фигурах одинаковой формы), то их соизмерение возможно. Если речь идет о сложных кривых, то их соизмерение возможно только в случае, когда мы с помощью тех или иных операций вытянем их и придадим им форму отрезков.

Что сделано авторами этой работы? Здесь главное — это выработка и обоснование подхода к концептуальным принципам измерения качества государственного управления. С этими принципами практически все выступавшие до меня были согласны, в том числе с необходимостью учета качества и учета ценностей. Далее, предпринята попытка построить несколько числовых индексов — индекс результативности («коэффициент жизнеспособности»), индекс факторов (в том числе «коэффициенты качества политик»). И третье — представлена попытка моделирования, попытка связать результативный показатель с этими факторами. Я согласен с теми выступавшими, которые говорили о том, что каждый из фрагментов работы, связанных как с измерениями, так и с моделированием, нуждается в более подробной проработке. Я не случайно задавал вопрос об альтернативах моделирования. Здесь мы видели попытку однофакторного и одномерного моделирования, когда результат измеряется одним числом (скалярной величиной), и совокупность факторов также представляется в каждый момент одним числом. (Я, правда,

не совсем понял, как строится коэффициент жизнеспособности, какова интерпретация и смысл каждого его значения. Вот если тебе науковала кукушка в данный момент сколько-то лет, если, конечно, она знает, о чем говорит, то это и есть мой коэффициент жизнеспособности. Если же у него нет физического смысла, то его использование представляется проблематичным.) Вызывает вопросы и использование однофакторного моделирования для такой сложной и многофакторной системы, как государство. Для того чтобы сопоставить типы разных политик и их результативность, нужна действительно сложная и тонкая многофакторная модель, опирающаяся на конфигурацию взаимозаменяемости факторов (политик). Тут плотницким инструментом не обойдешься. Корреляции и регрессии — это довольно грубый инструмент. Известны работы, которые показывают, что коэффициент корреляции не является адекватным отражением наличия или отсутствия причинных связей. Но что подкупает в этой работе, так это попытка системного описания такого явления, как государственное управление. Несмотря на то что каждый элемент или этап работы нуждается в доводке, этот системный посыл чрезвычайно важен. В основу всей работы положен ценностный подход.

Декларируемые цели на государственном уровне немного стоят. Однако реконструкция ценностей представляет исключительную важность. До сих пор мы спорим в нашем научном кругу, то ли руководители не умеют, то ли они не хотят... Это самый главный вопрос по отношению к государству. Когда-то А. Эйнштейн говорил: «Бог коварен, но не злонамерен». Вопрос о могуществе Бога, естественно, не встает. Что же касается государства как верховной силы, то здесь встают вопросы и о границах возможностей, и о целях, и о ценностях. Не хотят, не могут или не умеют? Если не хотят, то ничего не сделаешь, но если не умеют, то можно научить...

Мы видим, что сейчас происходит с процессом и результатом государственного управления в сфере образования, в сфере науки, в сфере культуры. Все это на редкость актуальные, горячие вопросы. Какие ценностные структуры мы можем реконструировать, исходя из предложенного в работе анализа? Мне кажется, что концептуальные достижения, а также элементы разработанного и апробированного в работе инструментария являются своего рода постаментом для развития большой будущей работы, которая действительно позволит ответить на вопрос, какие ценности исповедуют руководители государства, каких целей они стремятся достичь.

Следует ли нам, как это говорилось в 1990-е гг., стремиться к «маленькому, но эффективному» государству? Или же мы должны осваивать или воссоздавать те ценности, о которой сказал Степан Степанович, — патриотизм по отношению к территории, стране, где ты вырос и живешь? Какие здесь должны быть ценности у нас? У нашего руководства? Все эти вопросы сейчас актуальны как никогда.

Оценивать этот доклад также следует не по критерию поставленных целей (их достижение требует еще большой работы, в том числе по совершенствованию используемого модельного аппарата), а по критерию выработанных и предъявленных ценностей. По ценностной оценке я эту работу ставлю чрезвычайно высоко.

В связи с обсуждением тематики и результатов данной работы вспоминаются яркая гражданская позиция и научные работы академика Д.С. Львова (1930–2007), который бы с удовольствием участвовал в нашем сегодняшнем обсуждении и как гражданин, и как

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Материалы постоянно действующего научного семинара. Выпуск № 1 (39), Москва, Научный эксперт, 2011.

истинно системный исследователь. Неделю назад Дмитрию Семеновичу исполнился бы 81 год. Хочу сказать, что 16 февраля в ГУУ пройдут традиционные «Львовские чтения», а 3 марта в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации организован круглый стол памяти Д.С. Львова. Спасибо