

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

С.С. Сулакшин

**СИСТЕМНАЯ МЕТОДОЛОГИЯ
ПРОЕКТИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
РЕШЕНИЙ
(ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИК)**

**ТРУДЫ ЦЕНТРА
Выпуск 2**

Научный эксперт
Москва
2006

С.С. Сулакшин

Системная методология проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик) // Труды центра. Выпуск № 2. М., Научный эксперт, 2006. — 40 с.

Современный уровень качества российского государственного управления определяется рядом важнейших факторов. В настоящей работе автор акцентирует внимание на методологических аспектах разработки государственно-управленческих решений. Показывает пути повышения результативности и дееспособности проектируемых рекомендаций.

Издание предназначено представителям исполнительной власти, депутатам законодательных органов, руководящим работникам хозяйствующих субъектов.

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

Наш адрес:
107078, Россия, г. Москва,
ул. Каланчевская, д. 15,
подъезд 1, этаж 5
Тел./факс: (495) 981-57-03,
981-57-04, 981-57-09
E-mail: frpc@cea.ru

© Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования
© Научный эксперт, 2006

Введение

Актуальность предлагаемой темы в первую очередь связана с современным уровнем качества российского государственного управления. Он определяется рядом факторов, из которых в настоящей работе мы акцентируем внимание на методологических аспектах разработки государственно-управленческих решений. Под решением, имея в виду многозначность этого термина (решение как процесс; решение как формула; решение как документ; решение как результат), чаще всего нами будет пониматься решение как формула и документ. При этом, кроме стадии проектирования (или разработки), не менее актуальными являются вопросы о состоянии качества и других стадий.

Имеется в виду четырехзвенная цепочка. Во-первых, стадия или пространство политического выбора цели или ценностного целеполагания. Во-вторых, стадия или пространство проектирования государственно-управленческого решения, которому в основном и посвящена настоящая работа. В-третьих, стадия принятия государственно-управленческих решений в реальных процедурах, с вопросами согласования интересов, политических раскладов мощностей влияний групп интересов, общеполитических и социальных тенденций. В-четвертых, стадия реализации государственно-управленческих решений (государственных политик). Государственную политику в контексте работы мы представляем в управленческом измерении. Первая, третья и четвертая стадии в работе практически не затрагиваются, за исключением только общих моментов, связывающих их со второй стадией — проектирования.

Итак, приведем несколько актуальных иллюстраций из современной практики российского государственного управления — для возможного обнаружения неких общих характеристик и трендов.

Административная реформа. Ставились цели сокращения и удешевления аппарата, увеличения эффективности государственного управления. Получилось, по мнению большинства экспертов, следующее. Хаотизация управления, в первый год доходившая до паралича управляемости, рост «эффективного» количества должностей высокооплачиваемых государственных ру-

ководителей, удорожание аппарата, неработоспособность в отдельных звеньях (например, законотворческой работы правительства). С позиций заявленных целей можно говорить о провале реформы.

Президентская задача роста ВВП страны в виде установки на удвоение ВВП с 2002 по 2010 г. Цель очевидна из титула постановки задачи. Получилось (в результате и действий, и бездействий), что, во-первых, о задаче «забыли», во-вторых, ведущее министерство, МЭРТ, публично заявило, что задача неразрешима и ее решать никто не собирается. В-третьих, начал падать темп роста ВВП, экономика все более консервируется в виде сырьевой. В-четвертых, вместо роста ВВП появились странные рекорды в виде, например, пятого места в мире по золотовалютным запасам.

Геополитическая инициатива, объявляющая Россию энергетической супердержавой. Цели ставились в виде роста международного влияния России, роста доходов государства от экспорта углеводородного сырья. Получилось: резкое усиление политико-психологического отторжения России в странах СНГ, начало работ в ЕС по защитным мерам от угроз такого энергетического поведения и монополизма России; если доходы и выросли, то в основном на уровне корпорации и непрозрачного пула физических лиц. Государство довольствуется налогами, если они не остаются за рубежом, что до конца также непрозрачно.

Вертикаль власти. Цели ставились в виде укрепления государственности России, борьбы с терроризмом. Получился: монополизм в выработке и принятии государственных решений, резко снижающий их качество, что в перспективе неизбежно продуцирует реальную угрозу государственности страны (самая вертикальная вертикаль, как известно, была в СССР, что стало одной из причин его загнивания и развала).

Национальные проекты. Остановимся на этом вопросе подробнее, поскольку эта инициатива является наиболее актуальной и разворачивающейся в настоящее время, еще можно успеть внести какие-то конструктивные коррективы. Кроме того, этот пример очень плодотворен для подвода к вопросам основной части работы. Целями национальных проектов объявлено решение проблем развития здравоохранения, образования, агропрома, жилищной обеспеченности — самые актуальные и требующие

самой энергичной поддержки вопросы безусловно широкой общественной значимости. Кажется, что все правильно, актуально и ответственно. Однако зададим следующие вопросы.

1. Чем национальные проекты отличаются от федеральных целевых программ?

2. Чем до национальных проектов занимались соответствующие профильные министерства и правительство в целом этими целями не занимались?

3. Кто, как не они же, вновь будут заниматься этими задачами?

4. Почему, если введение механизма национальных проектов связано с неудовлетворительностью ситуации в указанных сферах государственного управления и в самих ведомствах, никого из упомянутых руководителей не уволили, ведомства не реформировали, но вводится еще одна надстройка в виде еще одного босса и его аппарата?

5. Если обозреваемые средства реализации национальных проектов — это по преимуществу дополнительные средства, чем это отличается от обычного годового и трехлетнего бюджетирования? И куда делась тогда задача сдерживания инфляции за счет ограничения денежного предложения — ее кто-то отменил или видоизменил?

6. Главное все же — в чем цель национальных проектов? Из ответов на предыдущие вопросы становится очевидным, что и механизмы, и средства были и до введения института национальных проектов, что они не претерпели изменения. Напрашивается реконструируемая (истинная) цель в виде необходимого для чего-то и кого-то, скорее всего для выборов, PR — проекта, провал которого по объявленным важнейшим целям совершенно гарантирован, о чем публично уже довольно тревожно заявляет ответственный вице-премьер. Политическая и социально-экономическая цена провала будет достаточно высокой.

Ряд красочных иллюстраций качества российского государственного управления может быть продолжен. Как, впрочем, и ряд примеров успешных стран и успешного государственного управления.

В чем разгадка этих странностей? Очевидно, что в людях, но не только. Еще и в алгоритмах управления, чему посвящена работа в своей конструктивной части.

Как выбрать и поставить цели государственного управления, чтобы они совпадали на каждом этапе с реально реализуемыми, чтобы они были достижимыми? Как согласовать множество одновременно существующих и зачастую конфликтующих целей государственного управления? Как точно идентифицировать те мельницы, с которыми нужно «воевать» ради достижения объявленных целей? Какие избрать инструменты и приемы управления и что делать, если их в арсенале государства не хватает? На каком уровне управления решать те или иные вопросы? В каких государственных документах должны найти свое воплощение управленческие постановления? Какие управленческие решения, меры и действия способны привести к поставленным целям? Как убедиться, что избранные решения действительно ведут и именно к заявленным целям? Как оценить эффективность будущей

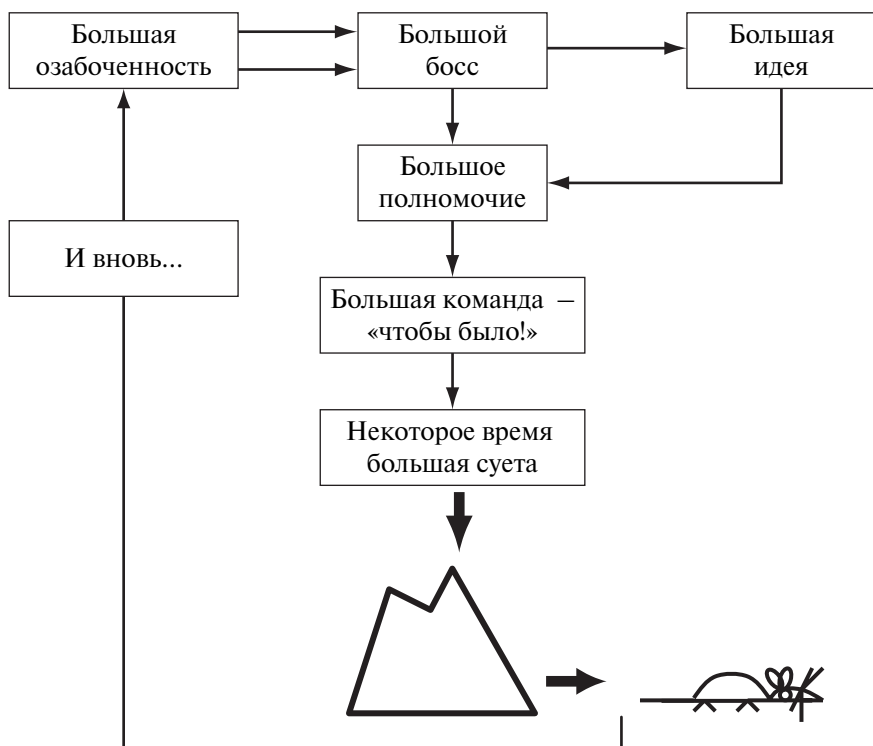


Рис. 1. Традиционная схема российской практики государственного управления

реализации выбранных решений? Как корректировать в силу требований жизни заданные решения? Реальная схема качественного состояния российского государственного управления, позволяющая ставить все новые вопросы в этом ряду, приведена на рис. 1.

Это далеко не полный ряд вопросов, которые в методологическом плане должны быть поставлены, решены и, если угодно, оттренированы на практике.

Решены ли эти поставленные вопросы в российской практике? Очевидно, что далеко не в полной мере. Очевидно, что о многих из них даже не задумываются реальные государственные руководители и управленцы. Очевидно, что это и есть тот самый ресурс, который в принципе находится в руках и может добавить практике российского государственного управления недостающее качество.

Критическая часть работы делает необходимой следующую ремарку: она будет и академически-научной (в том числе теоретической), и актуально-практической. Автор не станет замыкаться на сервильности и комплиментарности, но будет стремиться к подчеркнутой корректности и конструктивности.

Без критического отношения к действительности, к нашему предмету исследования — государственному управлению, а значит, неизбежно, политическому пространству, политическим лидерам, что-либо полезное выдать трудно. Именно творческая и предметно-содержательная неудовлетворенность (суть отражающаяся как раз в критике) — это первый, неотъемлемый шаг в научном познании и в практическом управленческом конструировании.

Поэтому автор дистанцируется от формулы «Мы все на свете критикуем, осуждаем антинародный режим, пустите нас на баррикады, их долой, а нас — в их кресла». Такой подход пустой и бесплодный, творчески неинтересный, а практически совершенно неответственный.

Наше исследование акцентируется на иной формуле: «В стране есть действующая государственная власть, ее лидеры, и мы хотим помочь им стать более эффективными в своих государственных ответственностях и управленческих действиях». Мы задаем себе режим научно-экспертной поддержки, интеллектуального

усиления государственной власти. Именно поэтому материалы исследования должны иметь вид читабельный, теоретически веренный и практически дееспособный и реализуемый.

1. Алгоритмизация проектирования государственно-управленческих решений

Государственное управление — это сфера человеческой деятельности, где точные (формализуемые) науки и методы опосредуются слабоформализуемыми мотивами, целеполаганиями (явными и скрытыми), субъективностью, в т.ч. психологией лидеров, управленцев и масс, проблемой «дурака» (в смысле защиты от «дурака»), недисциплинированностью исполнения, почти бесконечно-мерной факторностью задач и управленческих пространств.

Существенно, что на все это накладывается политичность и политизированность поля напряжений в виде столкновения реальных и не всегда светлых интересов — в общем, все то, что является предметом и характеристикой гуманитарных наук. Если для точных наук характерны точная же постановка задачи, точное определение искомого результата, применение устойчивых, часто общеизвестных математических алгоритмов выведения конечных формул для решения задачи, их проверяемость, то в гуманитарных науках ситуация существенно иная (рис. 2).

Возникает вопрос: можно ли и как соединить некоторые необходимые качества и возможности точных наук и государственного управления, неизбежно опосредуемого гуманитарными науками, подходами и традициями?

Что в этой связи зачастую характерно для гуманитарной науки и затрудняет ее алгоритмизацию?

1. Политическая истеричность, конъюнктурность и компанейщина.

2. Вольность обращения с понятиями.

3. Многозначность и неконтекстность базовых определений и категорий.

4. Релятивизм позиций (ах это — так? Ну тогда мы — так, но от своего не откажемся).

5. Неопределенность, недоговоренность, недоразложенность проблемных полей.

6. Целевое томление (чего бы нибудь светлого, осетринки ли с хреном, демократии ли, а может, народишку чего подкинуть).

7. Наитие, интуитивизм и субъективизм.

8. Несистемность и некомплексность.

В сферах точных наук		В гуманитарно опосредованных сферах			
		Власть (политическое опосредование)		Управленческое проектирование (субъективистское опосредование)	
Условие задачи	$A = 127$	Условие задачи (цель здесь)	Хотим как лучше	Условие задачи	Хотим как лучше
Требуется уз- нать (цель здесь)	$B = ?$	Требуется узнать	НИЧЕ- ГО не тре- буется	Требуется узнать (цель здесь)	КАК достичь?
Алго- ритм реше- ния:	$B = f(A)$	Алго- ритм решения	ХОЧУ – всем вы- полнять!	Алго- ритм решения	Мог бы быть. Но на практике: с потолка, из пальца, по наитию, «как во всех цивилизо- ванных странах» и т.д.
Решение: (как про- цесс, как формула, как ре- зультат)	$B = f(127) = 2032$	Решение (процесс, формула, результат)	Любые	Решение (процесс, формула, результат)	Любые
Провер- ка ре- шения: (верифи- кация)	Если $B = 2032$, то $A = 127$	Провер- ка реше- ния (верифи- кация)	Пост- фактум	Провер- ка реше- ния (верифи- кация)	Могла бы быть: – априорная; – текущая. Но на практике: экс- пертная дискуссия, все остается при сво- ем мнении.

Рис. 2. Сравнительные особенности постановки и решения задач в сферах точных и гуманитарных наук

9. Слабая связанность целей, средств, условий, результатов, обратных связей (ищут не там, где кошелек потерян, а где удобно: фонарь, например, светит).

10. Необусловленность управленческой «функции цели».

11. Необоснованность и безответственность (в смысле механизмов ответственности).

12. «Облегченное» обращение с жесткой причинно-следственной логикой связей (априори известно, что «если А, то Б» и «А», то тогда, очевидно, Б?». Нет, говорят, С, Д, Е — все что угодно. От Гайдара до Кудрина 1: Для роста ВВП нужно найти и вложить деньги. 2: Свои деньги в стране есть. Кажется, что их надо вложить? Нет, оказывается, что свои деньги нужно стерилизовать и пойти просить по всему миру под процент и политический диктат чужие деньги).

13. Необязательность в этапности.

14. Эмоциональная однопараметричность мышления (феномен «идефикс». От Гайдара до Грефа: надо подавить индекс инфляции. Для этого задавливаем внутренний спрос, ликвидируем в рамках монетаризма собственные финансы и стерилизуем национальные доходы. Инвестиционный климат становится благоприятным, мы получаем массу иностранных инвестиций и страна, народ заживают счастливо. Но — инвестиции не идут, народ переселяется на кладбище, а ТЕЗИС все тот же).

15. Психологическая заикленность и догматизм (признание корректировки заблуждений равносильно поражению).

16. Разнородность, бесконечность, вязкость и несопоставимость дискуссионной аргументации при выборе решения («об этом можно говорить бесконечно»).

17. Неранжируемость, отсутствие весовых множителей аргументации в случае больших по объему аргументационных рядов.

18. Неспособность фиксации этапа (дискуссии, аргументации, детали общего решения и т.д.): каждый раз обсуждается все заново, все в целом и разговор опять обо всем.

19. Неготовность решать четко извне поставленную задачу, но традиционная готовность говорить «по поводу» бесконечно, неизвестно зачем. Процесс превалирует над результатом.

20. Работа по принципу: делаем не то, что требуется, а то, что можем.

21. Неуважение к реалиям (принципу «здесь и сейчас»).

Этот подчеркнем, неполный, довольно грустный для управленца ряд на самом деле и есть ключ к искомой алгоритмизации. Упрощенно говоря, нужно взять каждое НЕ и обратить его в позитивную противоположность, найдя процедурное или иное креативное предложение. Не следует, конечно, понимать автора так, что им не принимаются во внимание самозначимые особенные возможности гуманитарных наук, состоящие в их интегративности, сопряженности с особенностями психологии и сознания человека и масс, интуитивистикой и пр. Каждая сфера наук или иной познавательной деятельности человека, например, искусство, имеет уникальные и, конечно же, полезные и по-своему эффективные возможности. Но всему свое место и свое время — тогда потенциальная эффективность проявляет себя на практике. В настоящей работе обращается внимание на дефицит более строгих и алгоритмизированных подходов в практике российского государственно-управленческого проектирования.

Работа посвящена основному вызову: можно ли и как алгоритмизировать государственное управление на стадии проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик)?

Общая схема государственно-управленческого (как, впрочем, и корпоративного) проектирования решений предлагается для анализа в следующем виде (рис. 3).

Интересы — структурируются по субъектам. Носят конечный, естественный, позитивистский, неделимый и неизбыточный, т.е. определенный и идентифицированный характер.

Интересы личности — жить (не болеть, кушать, иметь жилье, воспроизводиться), духовно и социально самореализовываться (свобода, права, возможности, наука, образование, творчество, развитие, идейная и духовная осмысленность бытия), быть в комфорте, быть защищенной (предупреждение угроз, предотвращение и минимизация ущерба, устойчивость условий существования).

Для **группы и общества** — интересы пакетируются из интересов личности и государства.

Интересы государства — это территориальная целостность, суверенитет (экономика, внешняя политика, обороноспособ-

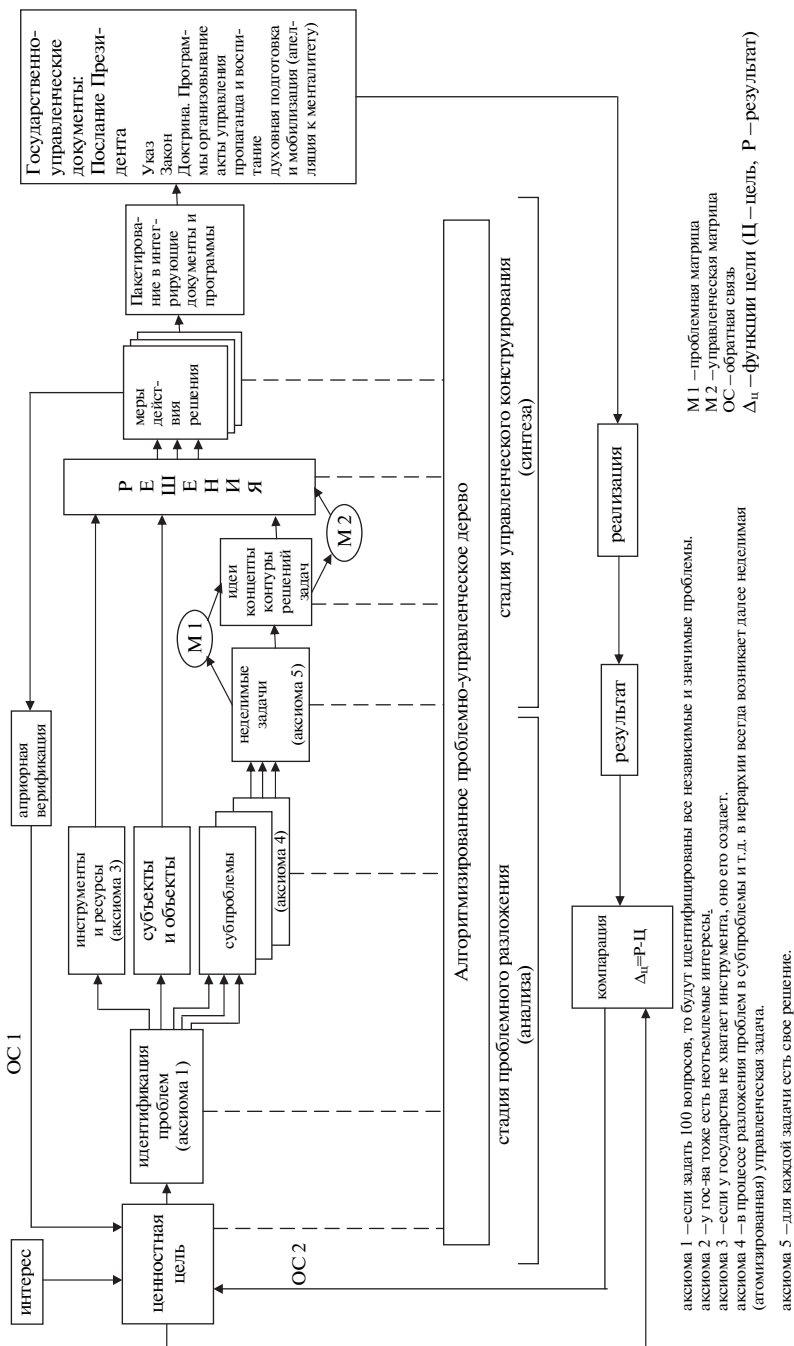


Рис. 3. Общая схема алгоритмизированного государственно-управленческого проектирования

ность), устойчивость (в т.ч. в перспективе), прогрессивность развития (баланс традиционализма и модернизма), гуманистичность (нравственность, цивилизованность), легитимность.

Из этих интересов, и только из них и их производных, формируются базовые ценностные цели государственного управления.

Конечно, есть проблемы обращаемости целей в средства и, наоборот, конфликтности интересов, но они также производны от приведенного набора. В обращении с ним есть свои опасности. Например, гипертрофирование одних интересов и игнорирование других. На это отвечает **принцип комплексности проектирования** государственно-управленческих решений и производные от него принципы — **многопараметричности управления и синтетичности сложных, балансирующих интересы** управленческих решений.

Ценностное целеполагание — мы рассматриваем его как явно выраженное намерение реализовать интерес. В данном контексте цель — это не мишень, это намерение выиграть соревнование по стрельбе или поразить противника (интерес). Его выбор, как правило, — удел политика, властного лица, основывается на властных (а не управленческих) полномочиях. Хотя не секрет, что политику данное решение в виде проекта также предлагает разработчик, консультант, управленец. Известная точка зрения состоит в том, что акт политического выбора, политического решения являет собой сакральное таинство, непознаваемую и непостижимую интегральную способность, интуицию. Проявление особого сверхталанта и т.д. В этой связи произведен вывод о том, что властвование и управление фатально оторваны друг от друга и их соединить невозможно. Мы не поддерживаем подобный подход, поскольку акт политического выбора также может быть дезинтегрирован на информационные обстоятельства, временные прессинги и условия, ценностные явные и неявные мотивации, сопоставительные критерии, степени неопределенности и вариативности, сценарные и прогнозные верификации и т.д. Иными словами, технолог, управленец, консультант и тут может в алгоритмизированном режиме проделать всю «проектировочную» проектную часть работы и выдать проект властвующему политику.

Очень часто государственное управление проваливается по изначальной причине — цель подменяется средствами. Естественно, что в **локальных** звеньях государственно-управленческого проектирования, даже чаще в звеньях реализации, цели и средства меняются местами. Нужно видеть иерархичность и субординацию пирамиды государственного управления, которые допускают обращение целей в средства и наоборот. Опасно и разрушительно в локальном пространстве присваивать этим инструментам абсолютный характер. Опасно и разрушительно забывать при этом имманентный конфликт интересов (а значит, и целей) и необходимость баланса, т.е. подгонки всех целей друг к другу не в локальном, а в макропространстве проектирования. В противном случае получается, что целью в Госкомитете по имуществу была скорость приватизации, институциональная реформа как таковая, реформа ради реформы. А в это время рядом ударными темпами возводился демографический т.н. «русский крест». При этом коэффициент парной корреляции снижения рождаемости, роста смертности и темпов приватизации был близок к 1.

Средство и цель в вышевведенном смысле должны быть строго соотнесены. Локальная цель никогда не может подменять цель ценностную.

Заметим при этом, что нами презюмированы выше такие априорные качества государственного управления, как нравственность и легитимность (легальность).

Самая большая ошибка, здесь возникающая, особенно в периоды модернизации (повышенной изменчивости), — это реформа ради реформы. Чаще всего при этом и цена модернизации, измеряемая и в у.е., и, что важнее, в человеческих жизнях, возрастает, да и сама реформа обычно проваливается.

Устанавливая ценностную цель государственно-управленческого проектирования, надо соотносить ее с операционной или утилитарной целью. Чаще всего техническое задание на проектирование государственно-управленческого решения звучит так: разработать программу (развития, реформирования, стабилизации и т.д.). Продуцирующий задание субъект часто сам исчерпывающим образом не знает, в чем состоит ценностная цель. Если же она в самом начале не определена, то в основании нет главно-

го кирпича. Здание такого государственно-управленческого решения будет ненадежно, скорее всего рухнет.

Здесь очень важно обсудить так называемую «либеральную ловушку», особенно характерную для современной России. Догматически заявляя примат личности над государством, с водой выплескивают и ребенка — приведенные выше неотъемлемые интересы государства. Без их реализации (например, территориальной целостности) государство как таковое эрозирует и даже может исчезнуть. Что тогда с личностью будет? Например, в режиме распадающегося государства, или в режиме оккупации, или в режиме потерянного гражданства (лицо без гражданства)? Крайние примеры избраны, чтобы показать степень опасности такого подхода. А ответ есть — он опять в принципе «баланса интересов» и многопараметрического управления. Поэтому мы должны не забывать об аксиоме № 2: «У государства как такового есть свои неотъемлемые интересы». Если их не видеть, то государство исчезает и хоронит под своими развалинами все остальное, включая и либералов тоже.

Проблема. Есть масса общих определений этого понятия. В словарях, энциклопедиях, учебниках для студентов первого курса. В данном контексте проектирования государственно-управленческого решения категория проблемы «начинает работать», если мы ее определяем как «препятствие на пути достижения поставленной цели». Здесь важно, что каждая проблема должна быть максимально интегрированной, самодостаточно идентифицированной, не перекрывающейся с другими проблемами, наиболее значимой с точки зрения торпедирования поставленной цели. Еще одно требование заключается в том, чтобы пространство проблемы было заполнено полностью (аксиома № 1: «Задай сто вопросов»).

Не должно быть пробелов. Практика проблемного анализа показывает, что при таком категориальном определении проблемы ее фундаментальное свойство заключается в том, что их не может быть много. Обычно их бывает не более 3—5. Если их в рабочем анализе возникает больше, то это скорее всего говорит о том, что они зависимы, перекрывают друг друга и должны быть объединены. Правда, данный этап проблемного разложения довольно сложен, а вместе с тем фундаментально ответственен.

Субъекты и объекты. Поскольку речь идет о государственном управлении, основанном на власти, то субъектами выступают полномочные лица и органы, объектами могут быть как они же самые в соответствующей субординации и иерархии, так и негосударственные лица. Причем очевидна диалектика обращаемости субъектов и объектов — примерно так же, как в случае целей и средств.

Инструменты и ресурсы государственного управления — в общем-то классичны и стандартны. Это администрирование (прямое директивное управление, основанное на праве публичной власти или на праве собственника), бюджетное финансирование, стимулирование и создание мотиваций добровольного поведения негосударственного сектора, издание «правил игры», перераспределение национальных богатств (финансов и природы) и непосредственное участие в качестве хозяйствующего субъекта в экономике, принуждение и насилие. Любые государственно-управленческие решения, меры и действия апеллируют к этому закрытому перечню. Набор видов апелляции также конечен и представлен на рис. 3 в блоке «государственно-управленческие решения».

Важно заметить здесь одну актуальную для России проблему — также из ряда либеральных ловушек. Часто говорится: «Государство не может произвести такое-то управленческое действие, т.к. оно не вмешивается, например, в экономику и этого законного права у него нет». В частности, например, на регулирование цен в условиях ценового сговора металлургов. На этом расписывается в бессилии. Но забывает при этом о наличествующем праве регулирования тарифов естественных монополий, например, которое суть именно ценовое регулирование. И получается рентабельность ТЭК до 70%, первых переделов до 40%, а высокотехнологических отраслей — 5–9%. Все наоборот! Достаточно помнить и применять аксиому №3: «Если у государства недостает легальных инструментов, то оно их создает», издавая для этого необходимые нормативно-правовые акты. Здесь никакой фатальной безысходности не может быть, здесь нет места примитивизму типа «Государство — это только ночной сторож». Здесь вновь важно подчинение средств целям, баланс в решениях.

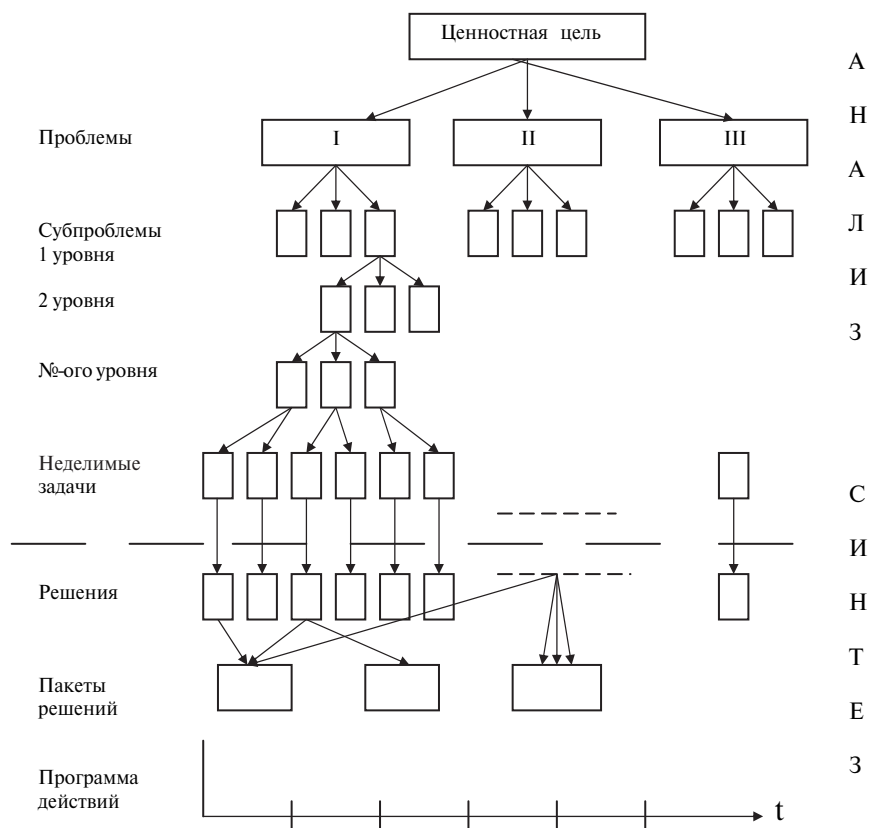


Рис. 4. Проблемно-управленческое дерево

Стадия проблемного разложения. Найти решение сложнейших интегрированных, многофакторных проблем крайне сложно. Трудно оперировать с некой глобальной, непрозрачной, «таинственной» материей. Легче это делать, дезинтегрируя проблемы на субпроблемы, разлагая их в свою очередь на следующих уровнях, формируя тем самым ветвящееся, так называемое проблемно-управленческое дерево (рис. 4).

Напомним еще раз, что под проблемой, субпроблемой и задачей мы понимаем препятствие на пути достижения поставленной вначале ценностной цели.

Дезинтегрируя проблемы таким, субординированным порядком, мы можем в конце концов дойти до так называемой неделимой (атомизированной) задачи. Ее основной признак состоит в том, что ей соответствует конкретное управленческое решение. И поскольку произошло такое разделение проблемы, ее упрощение в смысле декомплексизации, то облегчается акт нахождения ее решения. В этих двух звеньях нашего алгоритма государственно-управленческого проектирования мы заявляем две очередные аксиомы.

Аксиома №4: «В процессе разложения проблем в субпроблемы и т.д. в их иерархии всегда возникает далее неделимая (атомизированная) управленческая задача». Главное, до нее добраться.

Аксиома №5: «Для каждой управленческой задачи есть свое решение».

Конечно, аксиома №5 не утверждает степени эффективности самого решения, это отдельная задача, усложняющая, как правило, данное решение, совершенствующая его.

Заметны два шага на этой стадии. Найдя неделимую задачку, сначала генерирует идею, концепт, контур ее решения. Это все еще проблемный анализ, область предметных знаний, конкретных отношений, подлежащих управлению и регулированию. На этом шаге полезна так называемая проблемная матрица, которая помогает организовать дальнейший этап конструирования, синтеза управленческого решения. Шаблон проблемной матрицы достаточно прост.

№	Проблема	Идея, концепт, контур решения
1	Человек хочет кушать	Дать ему покушать

Получив идею решения, мы облегчаем себе креативный шаг по поиску конкретного облика этого решения, выписывания его с учетом уже доступных инструментов и ресурсов для совершенно определенных субъектов и объектов регулируемых отношений и процедур управления. На этом шаге определяется уровень решения, адресация его апелляции к тем или иным типам государственно-управленческих документов или видов деятельности. Для организации работ здесь полезна так называемая управленческая матрица, собственно разворачивающая стадию управлен-

ческого конструирования (синтеза). Работа может вестись уже конкретно, над отдельным предметом, отдельным решением, отдельным управленческим документом.

На практике неделимых (атомизированных) задач бывает очень много (многие десятки и даже сотни). Важно, что все они в силу методологии их возникновения подчинены изначально поставленной ценностной цели, иными словами — решают, и решают именно ее. Сохраняется и соблюдается «чистота помыслов», а точнее, мы страхуемся от так называемой мутации целей и мотивов. На каждом шаге предлагаемого алгоритма возможно проследить по уже проложенной (и зафиксированной) траектории, что решается именно изначальная, а не какая-нибудь другая задача, и что она решается, а не, например, забалтывается или подменяется. Эта особенность алгоритма особенно важна для сверхзанятого руководителя, политического лидера, который не участвует в многочисленных дискуссиях и выработках решений, но хотел бы убедиться в обоснованности и прогнозируемой результативности решений. Хотел бы увериться, что решается именно поставленная им задача, и что эта задача действительно решается.

Более того, принцип фиксируемости траектории поиска решения задачи, как на стадии анализа, так и на стадии синтеза, делает его прозрачным, верифицируемым и проверяемым. Причем кем угодно, хоть другом, хоть оппонентом. Как в точных науках — математическую формулу решения и ее вывод всегда можно проверить. Найдя слабинку или ошибку — ее усилить или устранить. Сам ход нахождения решения тем самым алгоритмизируется.

Стадия синтеза, начавшаяся формированием множественных частных решений, далее переходит в их пакетирование. Многие частные решения могут быть объединены, решаются одновременно разные задачи. Возникает вид и содержание государственно-управленческих документов, их набор. И очевидно, что в реальном государственном управлении необходима его организация во временной развертке, своеобразная технологическая карта реализации. Иными словами, программа действий, пакетирующая частные решения и распределяющая их во времени.

Здесь общим местом является необходимость определения сроков, исполнителей, мер контроля и ответственности — это все хорошо известно.

Менее распространено представление о необходимых обратных связях. Мы выделяем две наиболее важные из них. Это, прежде всего, априорная верификация найденных решений. Она проводится с целью проверки работоспособности решений, их соответствия изначальной цели, реализуемости (в т.ч. проходимости на стадии принятия), прогноза последствий реализации. Здесь в основном используются методы экспертной оценки, обратной алгоритмической верификации, построения и использования математической модели регулируемого комплекса отношений.

И вторая обратная связь. Чтобы не быть догматическим, отвечать изменчивым, как и сама жизнь, условиям изначальной задачи, решение в целях обеспечения своей эффективности и результативности должно быть рефлексивным и адаптивным. Для этого оно должно в процессе реализации постоянно перепроверяться. Текущий результат в ценностных координатах изначальной поставленной цели должен сравниваться с планировавшимся. Их несовпадение, как сигнал рассогласования или функция цели, должен снова подаваться на «вход» системы управления, процесса проектирования государственно-управленческого решения, вызывать корректировку выработанных решений.

Практически это может осуществляться в виде заложенных в самих управленческих документах механизмов периодического обновления — по итогам проверок, ежегодных национальных докладов, посланий президента и т.п.

Однако в российской практике десятилетиями настаивают, например, на монетарном сжатии спроса, ставят рекорды по золотовалютным запасам, а продолжительность жизни населения падает, Россия вымирает. И наблюдая ЭТО год от года, уже больше десяти лет, государственная власть корректив не вносит. Министров финансов объявляют лучшими министрами финансов года, все этому радуются, вместо того, чтобы уволить по профнепригодности.

Говорится о росте ВВП, конкурентоспособности, борьбе с инфляцией, бедностью, росте качества жизни, но проблемы не

решаются и даже усугубляются, а ... корректировок в изначально ошибочных решениях не производится. Поэтому обратная связь №2 чрезвычайно важна.

Предложенная системная методология проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик) применима и для корпоративного управления в крупных компаниях.

Она носит не только умозрительно-академический или теоретико-методологический характер, но и вполне работоспособный прикладной.

Приведем для иллюстрации этого некоторые реальные проблемно-управленческие деревья.

I. Государственная федеральная политика промышленного развития России (см. рис. 5).

Прогноз последствий ее реализации, построенный по математической модели национальной экономики (вместе с ЦЭМИ РАН), показал, что темп роста ВВП вполне мог бы стать 9–10% (не за счет экспорта сырья); выравнивающие уровень развитости российских регионов темпы роста ВРП, например Дальнего Востока или Сибири, могли бы превышать общероссийские на 10–17%. Возник бы структурный отраслевой и региональный перелив капитала и т.д.

II. Проблема демографического кризиса русского народа (российского населения), определения места и роли России в мире (см. рис. 6).

III. Проблема борьбы с коррупцией и теневой экономикой в России (см. рис. 7).

IV. Проблема развития конкуренции в России (см. рис. 8).

В целом предложенный алгоритм преодолевает сформированные в начале исследования методологические трудности, в известной степени формализует и алгоритмизирует процесс проектирования государственно-управленческих решений. Он носит универсальный характер, что позволяет применять его для самых разных вопросов из актуальной повестки современного государственного управления в России.

Но есть еще одна непростая проблема — алгоритмизации выбора решений в условиях множественности и слабой сопоставимости факторов.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ. ПРОБЛЕМНО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ДЕРЕВО

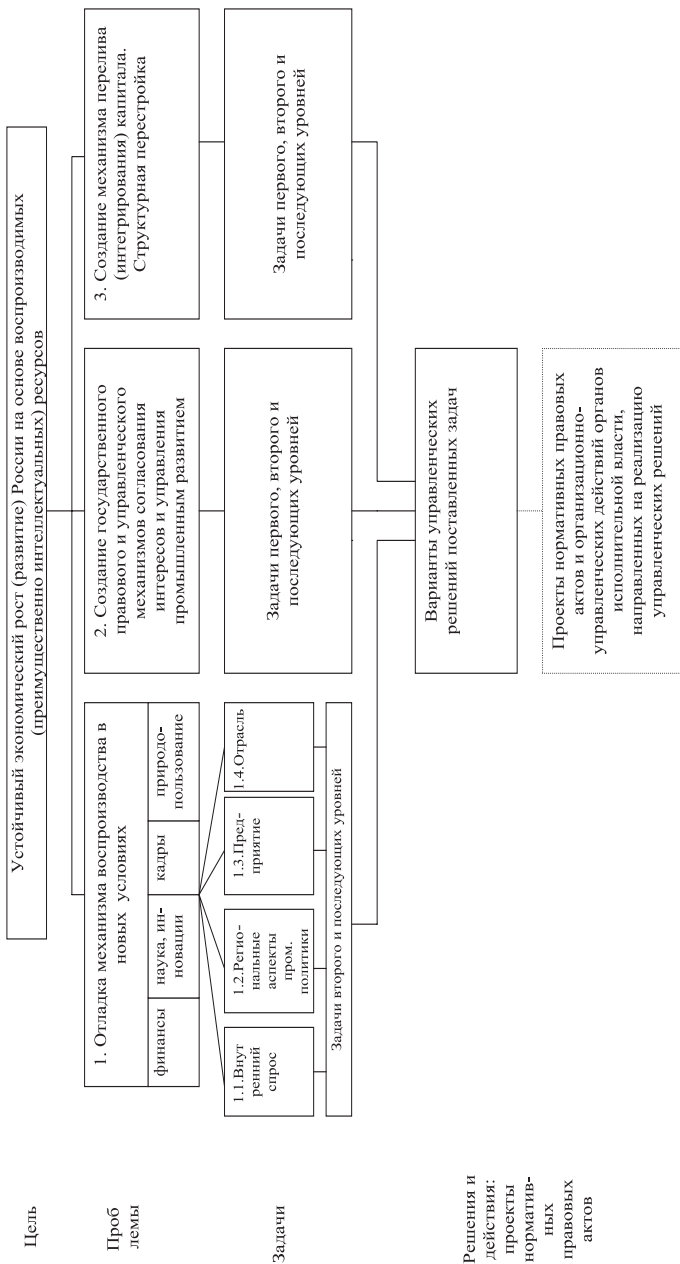


Рис. 5. Государственная федеральная политика промышленного развития России.
Проблемно-управленческое дерево

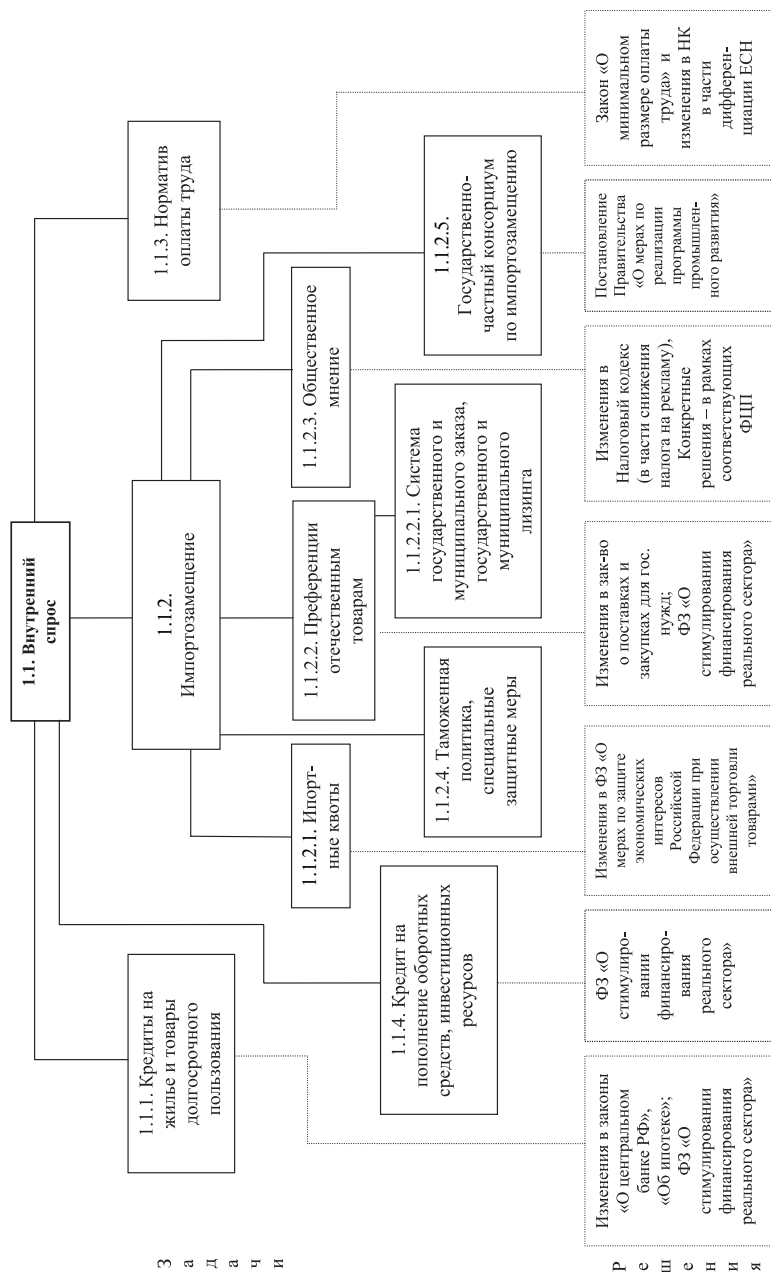


Рис. 5. Государственная федеральная политика промышленного развития России.
Проблемно-управленческое дерево (окончание)

2. Ценностный выбор решения в условиях множественности и слабой сопоставимости факторов

Представим себе типичную дискуссию при выборе какого-либо управленческого решения. Как правило, существуют несколько возможных отличающихся решений. В этой связи в российской практике даже появилась такая спекулятивная практика, как высасывание из пальца трех сценариев: пессимистического, оптимистического и, соответственно, промежуточного, т.е., надо полагать, нормального. Очень часто, желая провести через начальство некую версию, к ней «прикладывают» еще две под указанными маркерами, хотя ценность всех трех версий приблизительно одинакова. Например, так часто действуют в области проектирования программ социально-экономического развития в МЭРТ.

Часто аргументационные ряды в пользу той или другой позиции насчитывают десятки, могут насчитывать сотни аргументов, доводов, факторов. Причем множественность возникает уже в пространстве целей, ибо вместо одной-единственной в жизни ча-

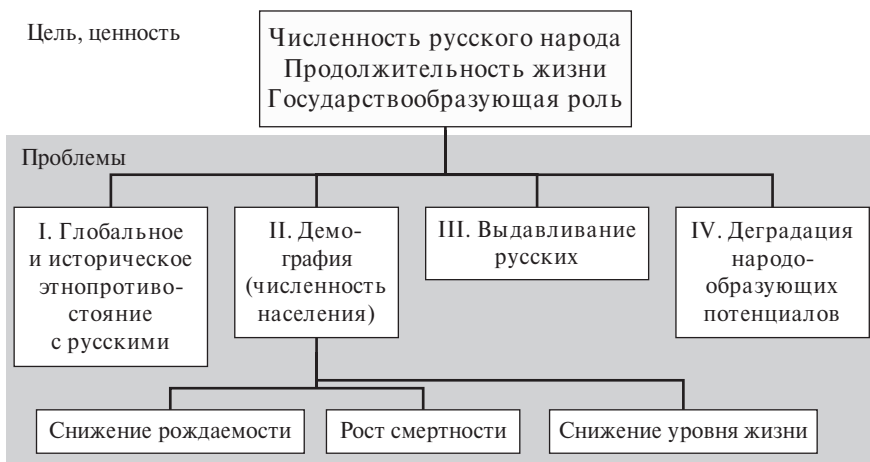


Рис. 6. Проблема демографического кризиса русского народа.
См. подробнее рис. 6 (а–г).

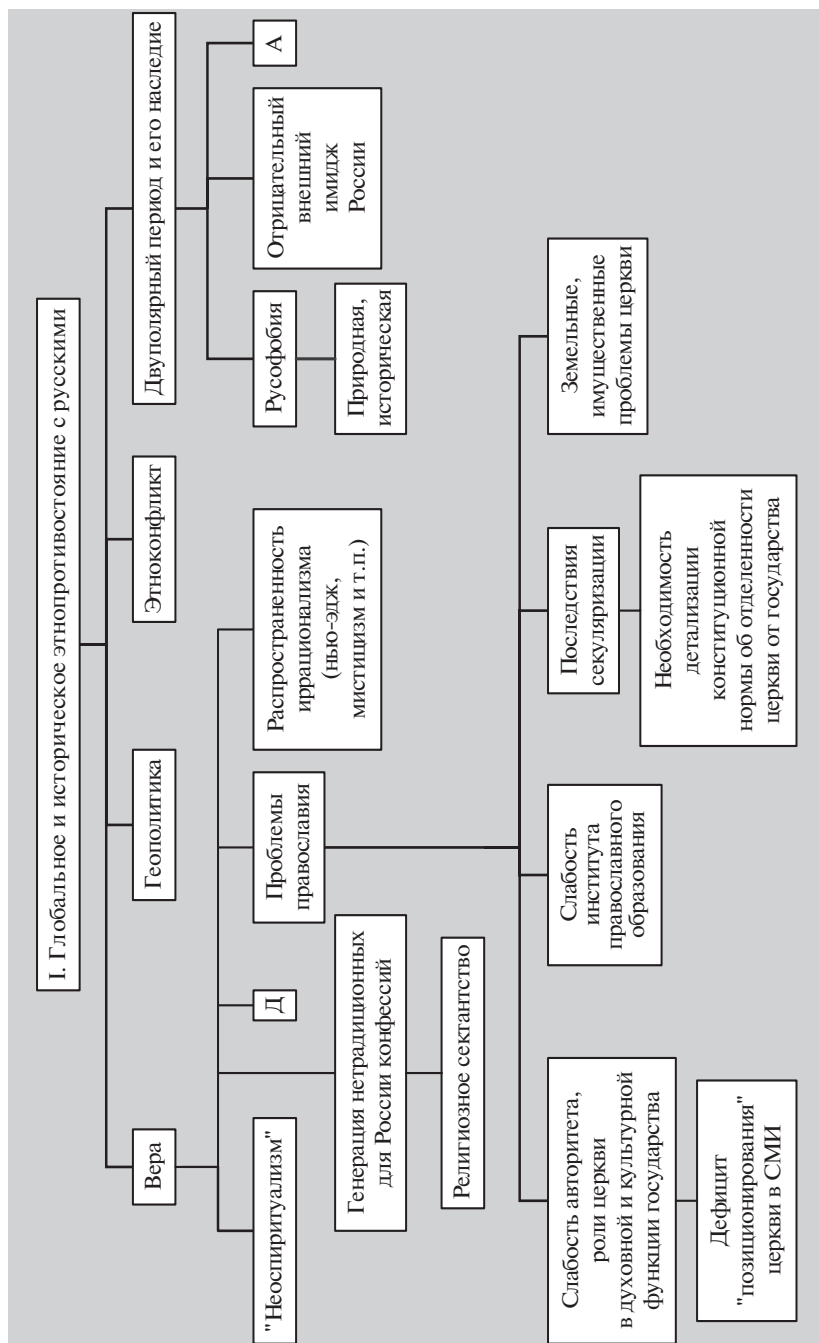


Рис. 6 (а). Проблемы: Глобальное историческое противостояние с русскими

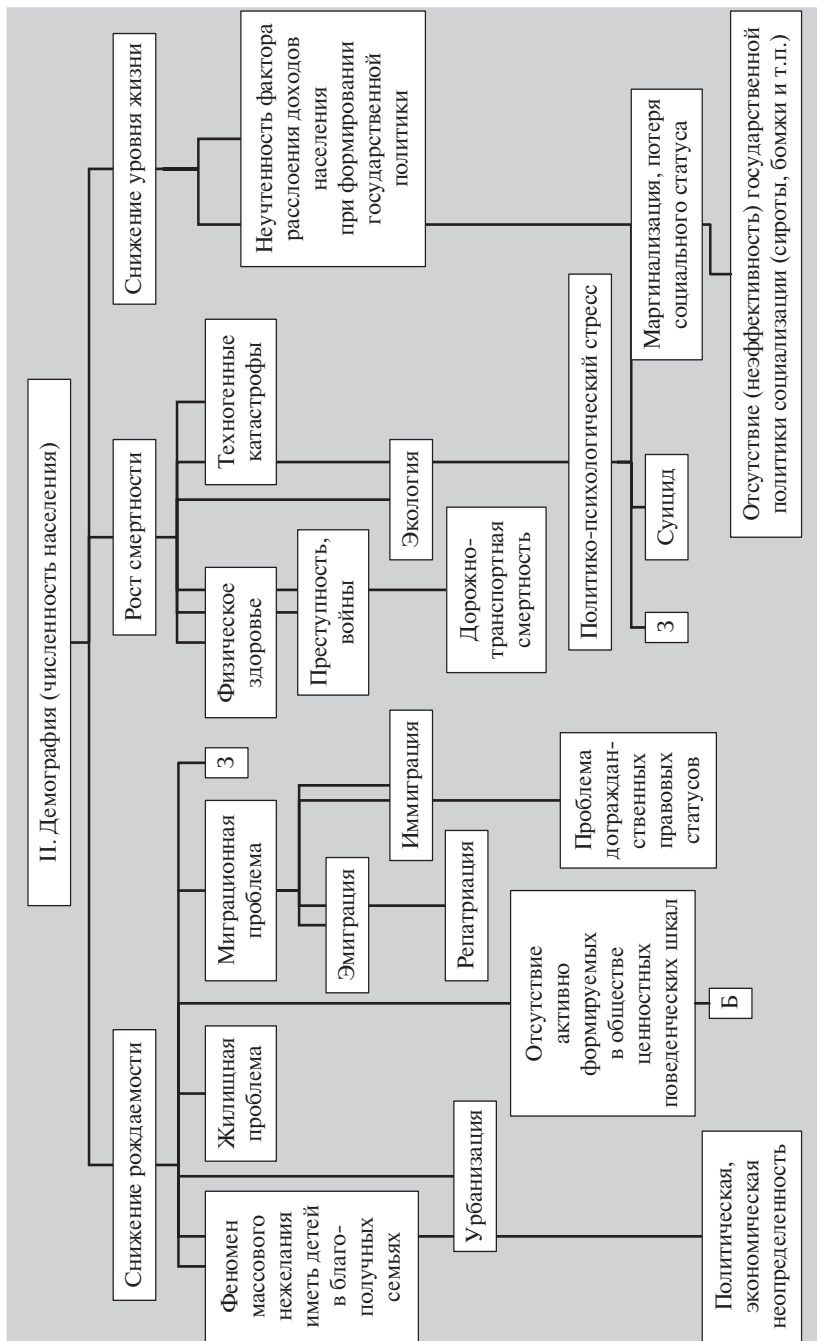


Рис. 6 (б). Проблемы: II. Демографические (численность населения)

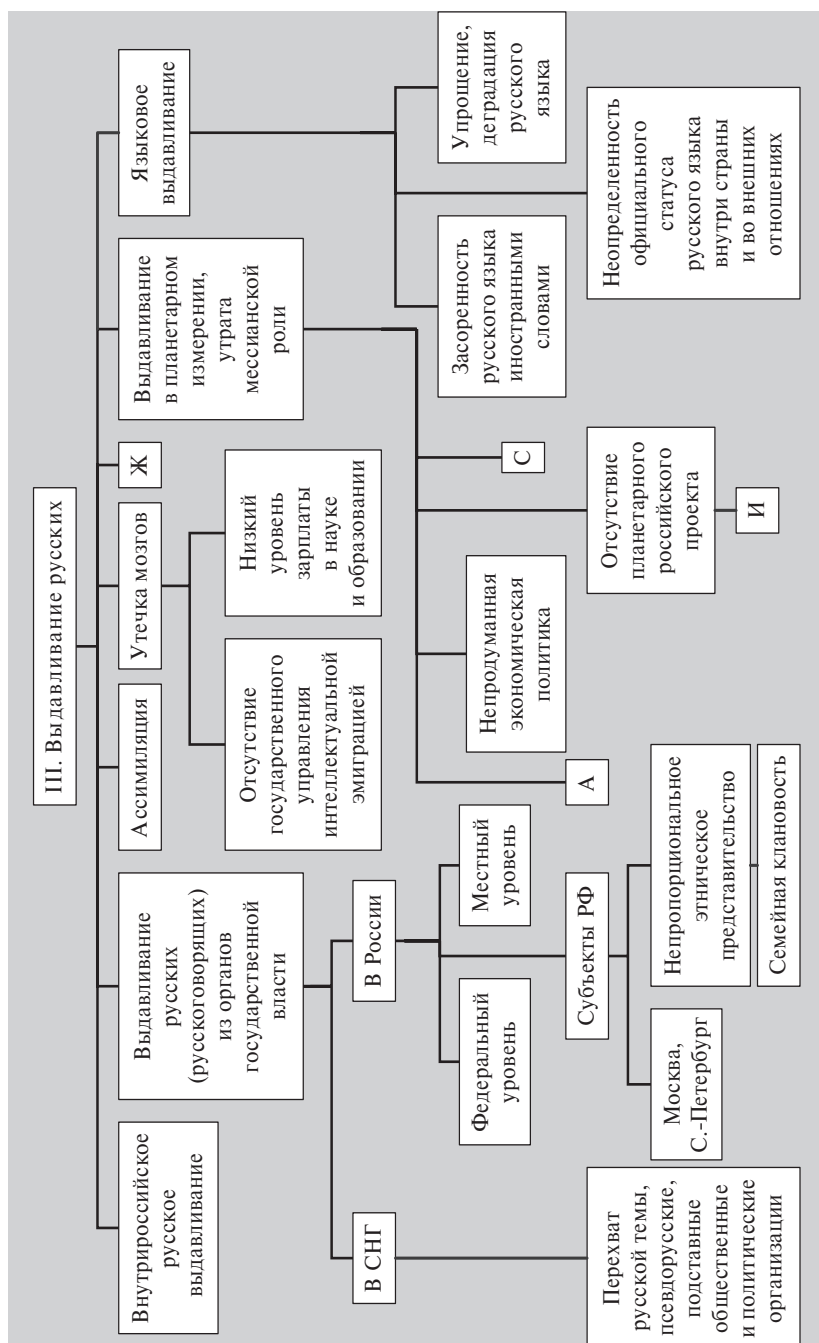


Рис. 6 (в). Проблемы: III. Выдавливание русских

Рис. 6 (г). Проблемы: IV. Деградация народообразующих потенциалов

Цель, ценность

1. Эффективность, компетентность власти в государственном управлении и ее авторитет внутри и во вне страны
2. Увеличение инвестиционных и иных экономических рейтингов страны
3. Снижение экономических издержек, оздоровление экономики
4. Стимулирование рыночного прогресса (добросовестной конкуренции)
5. Оздоровление социально-психологического состояния населения, утверждение справедливого распределения национальных ресурсов (собственности, доходов и т.п.)

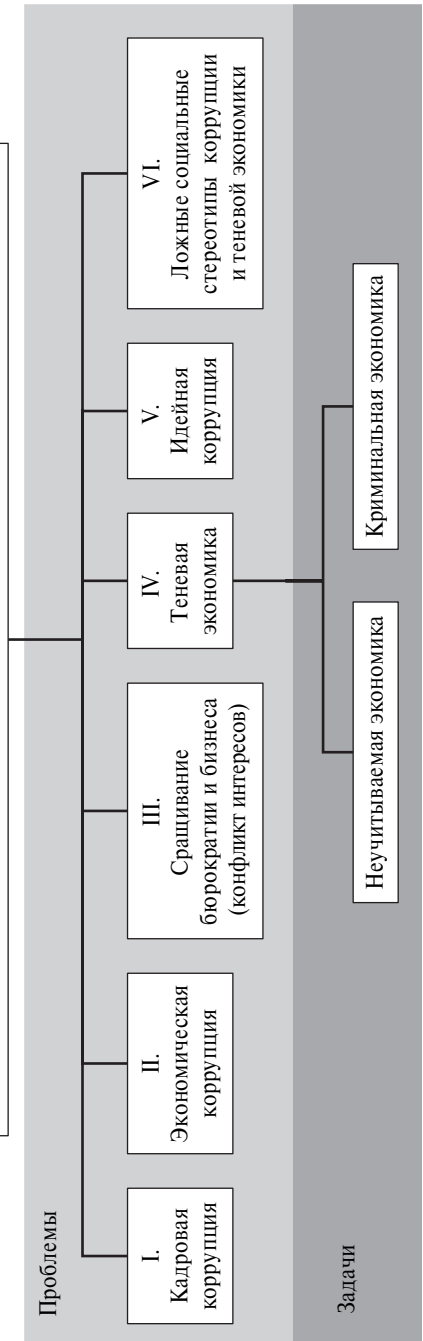


Рис. 7. Проблема борьбы с коррупцией и теневой экономикой в России

Цель, ценность

1. Прогресс российского рынка, внешний имидж и инвестиционные рейтинги РФ
2. Создание и развитие конкуренции на внутренних рынках
3. Конкурентоспособность российского бизнеса на внутреннем и мировых рынках
4. Преодоление исключительно санкционного характера российского антимонопольного законодательства, совершенствование мер по защите конкурентных отношений и интересов участников рынка

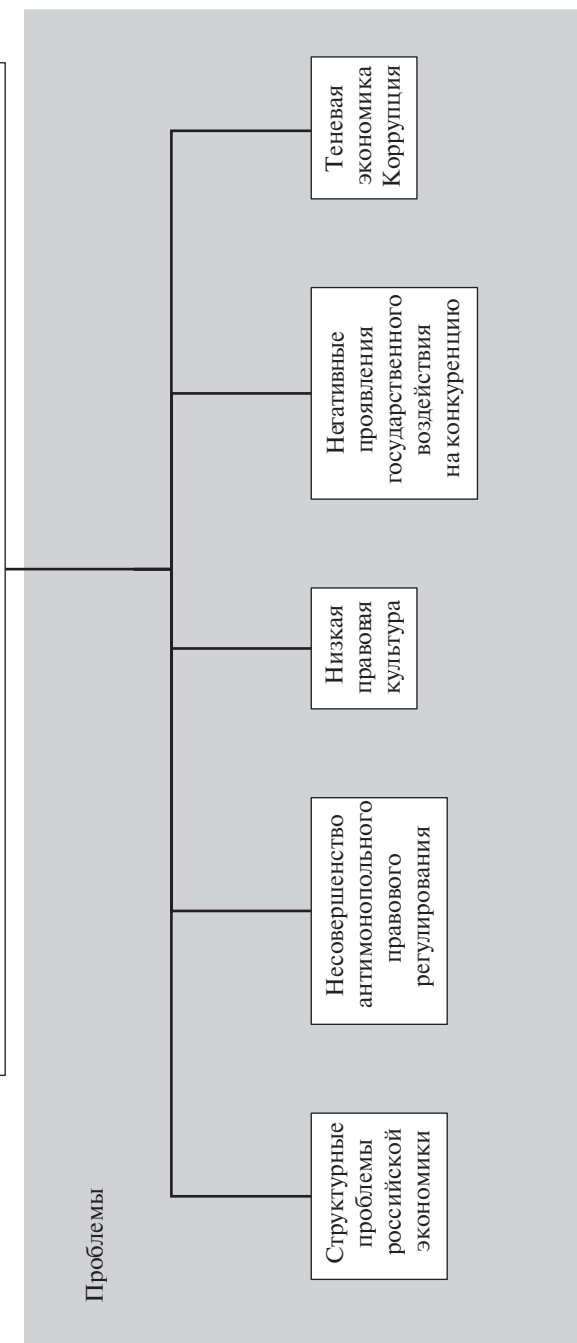


Рис. 8. Проблема развития конкуренции в России. См. подробнее рис. 8 (а–в).

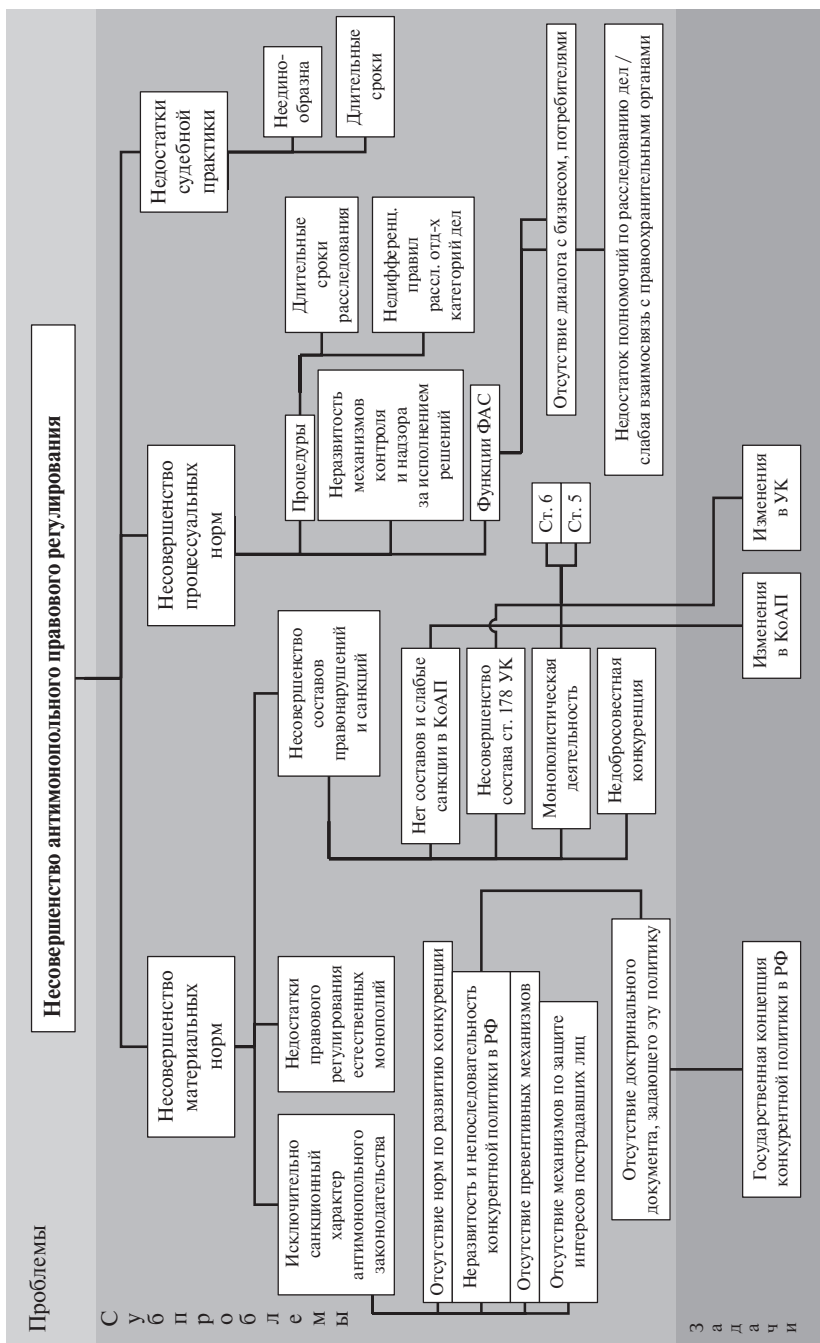


Рис. 8 (б). Проблемы: Несовершенство антимонопольного правового регулирования

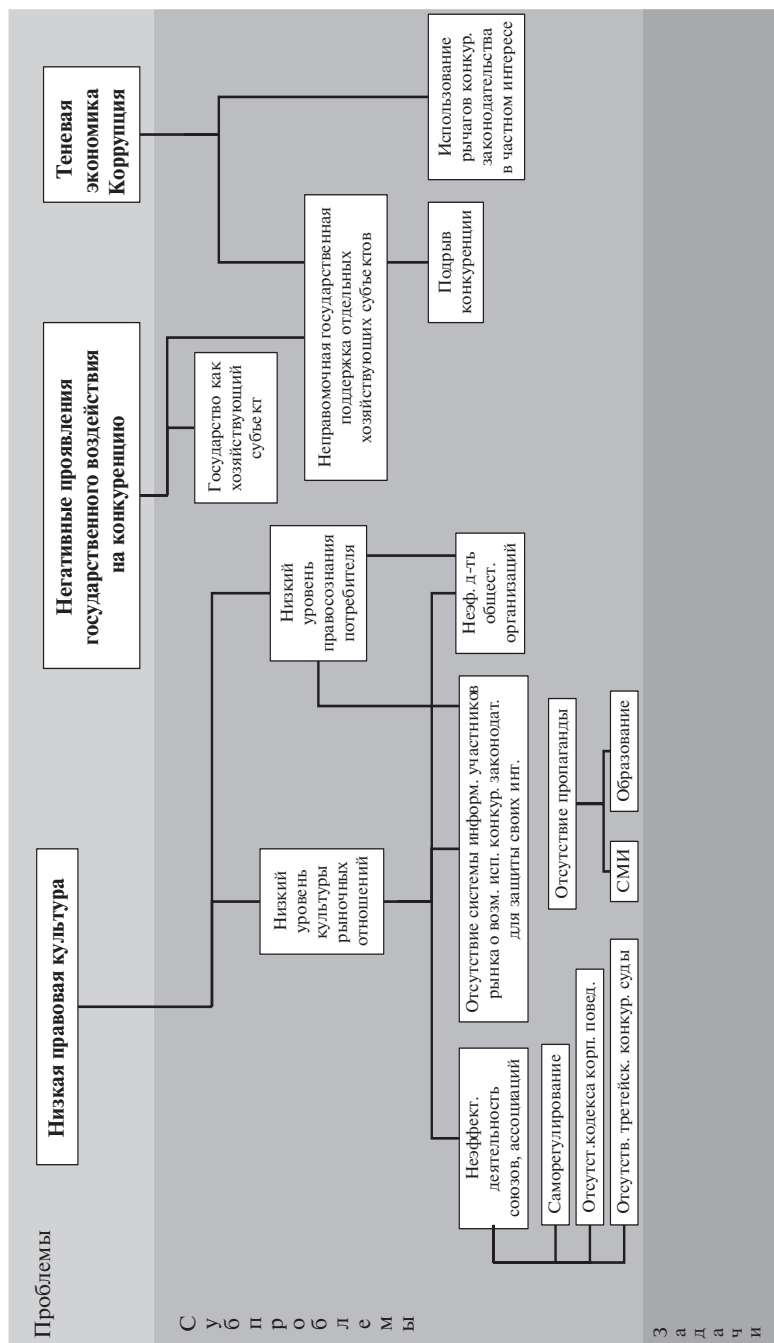


Рис. 8 (в). Проблемы: Низкая правовая культура, негативные проявления государственного воздействия на конкуренцию, Теневая экономика, Коррупция

ще возникает система целей. Иерархия целей также становится дискуссионной темой.

Дискуссия часто проходит в попытках использования неких интегрирующих макродоводов, которые, не вдаваясь в множественные внутренние детали сложной материи, апеллируют, как кажется их авторам, к «самому главному», «самому определяющему» доводу. Понятно психологическое стремление найти этот перевешивающий фактор — оно соответствует естественному желанию упростить сложную аргументационную картину при выборе решения.

Применяется на практике и метод интуиции — когда есть сильная воля и готовность к личной ответственности. («Луна — твердая!» Так когда-то заявил Королев в условиях неопределенности характеристик поверхности Луны, от чего зависели прямо противоположные конструкции лунного модуля).

Часто дискуссия идет по принципу детской психологии. Когда аргументов очень много и они не вводятся в какую-либо систему, говорят примерно так. Один дискуссиант: «Мой аргумент самый круглый». Ему возражают: «Зато мой аргумент самый зеленый». Один — «Мой самый длительный», другой — «А мой самый треугольный». Так и дискутируют «от забора до обеда». Исход найти в подобной неупорядоченной дискуссии, выбирая то или иное решение, крайне трудно. Результат чаще всего случаен.

Вместе с тем есть возможность также некоторой алгоритмизации процедуры дискуссии. Как показано выше, путь к упорядочению дискуссии заключается в разложении предметов спора на элементарные составляющие, выяснение дискуссионного результата по каждому простейшему вопросу, что гораздо легче и чаще всего возможно даже в агрессивной дискуссии. Действительно, простейший вопрос позволяет и ответ согласовывать в простейшей форме. «Это длинное?» Легко договориться, что это именно так — или, наоборот, не так. Но уж в любом случае дискуссия, зеленое ли это, при таком разложении в дебри и ссору не заводит. Пройдя таким образом все элементарные микродискуссии, затем нужно найти способ синтеза микродоговоренностей в макрорезультат. И здесь также помогает способ разложения ценностных полаганий на элементарные.

Практически это выглядит как процедура в виде нескольких этапов.

Во-первых, точно так же, как и в предыдущей части работы, на элементарные элементы разлагается целевое поле. Сделать это возможно, если вычленишь, обнаружить все без исключения основные субъекты отношений, затрагиваемых готовящимся решением. (Например, государство, регион, пенсионеры, предприниматели и т.д.) Появляется ряд номер один: субъекты интересов (опосредующие цели).

У определившихся субъектов есть вполне определенные интересы, которые также можно разложить в соответствующий ряд и договориться об очевидных вещах. Например, что бизнес-компаниям интересны прибыль и политическая стабильность. Что государству интересны обороноспособность и мобилизационный потенциал и т.д. Ряды подобных интересов достаточно классичны.

Но далее возникают, возможно, что и несходящиеся идеологические расхождения. Один акцентирует значимость интересов государства. Другой — личности. Этот этап сродни вечной дискуссии, что первично — курица или яйцо. И выход тут находится в статистическом взвешивании коэффициента значимости того или иного фактора. Набор экспертов, определяющих данные веса, должен быть достаточно велик, а объективизация результата облегчается тем, что, выставляя отдельные количественные оценки (например от 0 до 1) по каждому из множества факторов (интересов или целей, или в дальнейшем — параметров элементарного сравнения вариантов решения), даже идеологизированный эксперт отвлекается от конечного результата — он не может знать, как повлияет его элементарная оценка на данном этапе на конечный результат. Это снижает субъективизм процедуры, который также тем ниже, чем большее количество экспертов участвует в работе по выбору решения. В результате взвешивания появляется возможность ввести весовые коэффициенты (V_k) для каждого параметра цели (интереса).

Далее дискуссия проводится по каждому параметру цели (интересу, параметру сравнения). Их может быть немало, десятки и сотни. Например, если субъектов интересов определено K , то параметров цели будет уже $K \times \Pi$, где Π — количество интересов у каждого субъекта интересов. Еще раз подчеркнем, что обсужде-

ние по элементарному (атомизированному) параметру сравнения вариантов решения значительно проще, менее конфликтно, как правило, позволяет получить как минимум согласие агрессивных дискуссионщиков на дальнейшее продвижение. В итоге рассмотрения всех элементарных (атомизированных) параметров сравнения с учетом весовых множителей может получиться сумма «доводов», которая принимается дискуссионщиками, поскольку на каждом шаге вывода этой суммы они подписывались под промежуточными микроитогами. Соответственно появляется и обязанность признавать общий итог.

Для иллюстрации приведем результат выбора типа реформирования для крупного имущественного комплекса в системе ОАО РЖД.

На первом этапе экспертами были выявлены следующие группы интересов (субъекты): государство (I группа интересов); государство (II группа интересов); ОАО РЖД (III группа интересов), дирекция (менеджмент) ЖДРМ¹ (IV группа интересов); дирекции (менеджмент) заводов (V группа интересов); независимые потребители ремонтных услуг (VI группа интересов); субъекты, желающие получить незаконные экономические преимущества в итоге реформирования (угроза экономических злоупотреблений) (VII группа интересов).

На втором этапе был определен перечень конкретных интересов по группам интересов. На третьем этапе эксперты определили весовые множители для групп интересов.

Группа интересов	I	II	III	IV	V	VI	VII
Весовой множитель значимости	0,7	0,6	1	0,17	0,63	0,18	0,44

Разброс оппозирующих предпочтений экспертов составлял следующие значения:

Группа интересов	I	II	III	IV	V	VI	VII
Разброс предпочтений экспертов (%)	55	73	0	96	59	74	53

Наиболее консолидированными мнения экспертов оказались по группе интересов самой ОАО РЖД (субъект, принимающий ре-

¹ ЖДРМ- имущественный комплекс заводов по ремонту локомотивов.

шение). Большой разброс — по группам государственных классических интересов, интересов заводов и опасений угроз экономических злоупотреблений. Существенно менее консолидированы мнения экспертов по группам либерально-реформаторских государственных интересов и независимых потребителей ремуслуг. И наиболее поляризованы мнения экспертов по интересам дирекции ЖДРМ.

На четвертом этапе экспертами проведено сравнение обоих вариантов реформирования по каждому целевому параметру сравнения. Всего их было 31.

Группа интересов и параметры сравнения		Предпочтение экспертами Варианта I	Предпочтение экспертами Варианта II
I	а	9	7
	б	9	7
	в	11	5
	г	13	3
	д	5	8
	е	9	7
	ж	8	2
II	а	0	17
	б	0	17
	в	0	17
	г	0	17
	д	5	11
III	а	9	5
	б	14	4
	в	12	4
	г	9	7
	д	9	6
	е	9	5
	ж	5	11
IV	з	10	6
	а	2	0
	б	0	3

Группа интересов и параметры сравнения	Предпочтение экспертами Варианта I	Предпочтение экспертами Варианта II
V а	0	16
б	0	10
в	3	13
г	11	4
VI а	2	10
б	3	11
в	3	10
VII а	12	2
б	9	4

В итоге Вариант I получил суммарный рейтинг 144.64. Вариант II получил рейтинг 157.53. С учетом разброса (неустойчивости) оценок экспертов данные итоговые рейтинги показывают, что варианты по этому суммарному критерию примерно равнозначимы. Однако дополнительные выводы вытекают из анализа суммарных предпочтений внутри каждой группы интересов:

Группа интересов по мере убывания значимости	Весовой множитель значимости	Вариант I	Вариант II
ОАО РЖД	1	+	—
Государство (классические интересы)	0,7	+	—
Дирекции (менеджмент) заводов	0,63	—	+
Государство (либерально- реформаторские интересы)	0,6	—	+
Угроза экономических злоупотреблений	0,44	+	—
Независимый потребитель услуг	0,18	—	+
Дирекция (менеджмент) ЖДРМ	0,17	—	+

С учетом этих данных становится понятной разница в ценностно-целевых платформах, реализуемых в каждом из вариантов реформирования. Вариант I является в большей степени госуда-

рственническим, больше устраивает ОАО РЖД как компанию, в большей степени минимизирует риски реформирования. Вариант II является в большей степени либеральным, меньше устраивает ОАО РЖД как компанию, в меньшей степени минимизирует риски реформирования. Соответственно, порядок предпочтения того или иного варианта реформирования в данном конкретном случае и решения в общем случае становится прозрачным, упорядоченным с точки зрения аргументации.

В любом случае решение уполномоченного лица становится существенно более обоснованным, ему проще увидеть природу и аргументационные платформы в дискуссии при выборе решения.

В целом выполненное исследование показало, что применение процедур, разлагающих сложные государственно-управленческие проблемы в политической, социальной, экономической и иных областях, для которых характерны слабая формализованность, неопределенность, вариативность, множественность и разнородность аргументационных рядов, на элементарные составляющие, т.е. на ситуации, допускающие микрорешения, а затем синтез из них искомых макрорешений, позволяет сделать их более прозрачными и упорядоченными, проверяемыми и, главное, существенно более обоснованными. В результате можно повысить результативность и дееспособность проектируемых решений.

Методология имеет достаточно универсальный характер и апробирована в реальных процедурах выбора и проектирования государственно-управленческих решений. Может применяться в процедурах проектирования корпоративных решений, особенно в крупных и крупнейших корпорациях.

Научное издание

С.С. Сулакшин

**СИСТЕМНАЯ МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ
(ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИК)**

ТРУДЫ ЦЕНТРА

Выпуск 2

Редактор А.Н. Чирва

Технический редактор О.А. Середкина

Художественное оформление С.Г. Абелин

Компьютерная верстка Н.Ю. Милосердова

Корректор Л.М. Боровикова

*Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования*

Наш адрес:

107078, Россия, г. Москва,

ул. Каланчевская, д. 15,

подъезд 1, этаж 5

Тел./факс: (495) 981-57-03,

981-57-04, 981-57-09

E-mail: frpc@cea.ru

Сдано в набор 26.04.06 г.

Подписано в печать 12.05.06 г.

Формат 60х90 1/16. Печ. л. 2,5.

Отпечатано в ООО «Немчиновская типография»

Тираж 300 экз. Заказ 223.