

Между идеей  
И реальностью,  
Между движением  
И действием  
Падает тень.

*Т. С. Элиот,  
«Полые люди»*

# ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	9
ВВЕДЕНИЕ. НЕДОСТАЮЩАЯ И НЕОБХОДИМАЯ НАУКА РЕАЛИЗАЦИИ	
Четыре человека: одна проблема .....	14
Зарождающаяся наука .....	16
Ценность качественного управления .....	22
ГЛАВА 1. ПРИОРИТЕТЫ	
Проблема руководителя .....	28
Приоритеты .....	30
Амбициозность и схема реализации реформ .....	33
Целевые приоритеты .....	39
Сопоставительный анализ (Бенчмаркинг) .....	43
Неожиданные последствия .....	48
Консультации .....	52
Нравственная цель .....	56
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ .....	59
Потенциал реализации .....	61
Группа по контролю за реализацией реформ .....	68
Реализация и центральное звено правительства .....	86
Руководящая коалиция .....	93
Реформа системы гражданских служащих .....	98
ГЛАВА 3. СТРАТЕГИЯ .....	101
Подход 1. Доверие и Альтруизм .....	107
Подход 2. Иерархия и целевые показатели (или приказы и контроль за их исполнением) .....	111
Подход 3. Выбор и конкуренция .....	115
Подход 4. Децентрализация и прозрачность .....	120
Подход 5. Приватизация (и ваучеры) .....	132
Управление: роль центрального звена в службе .....	141
Вовлечение населения .....	148
Разработка политического курса .....	152
ГЛАВА 4. ПЛАНИРОВАНИЕ .....	155
Решите, как вы будете стимулировать изменения .....	161
Лаборатории .....	168
Законодательная деятельность .....	170
Цепочка реализации .....	171
Данные и траектории .....	176
Опережающие показатели .....	191
Собственно план .....	193
ГЛАВА 5. ПРОЦЕДУРЫ .....	196
Запуск .....	198
Затишье .....	200

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Падение удовлетворенности в процессе реализации .....	202
Отвлекающие факторы .....	206
Стандарты .....	208
Старательность .....	210
Процедуры .....	212
Пересмотр программы реализации .....	229
<b>ГЛАВА 6. РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ .....</b>	<b>247</b>
Оправдания, оправдания .....	271
Учитесь на ошибках .....	273
Спротивление .....	276
Избегайте глупости .....	285
<b>ГЛАВА 7. НЕОБРАТИМОСТЬ .....</b>	<b>292</b>
Руководство .....	292
Необратимость .....	298
Победа над скукой .....	299
Неприукрашенная правда .....	303
Страстная увлеченность и четкость действий .....	307
Наращивание потенциала .....	310
Политика необратимости .....	318
План на будущее .....	325
Колебания .....	327
<b>ГЛАВА 8. (ЧУЖИЕ) ДЕНЬГИ .....</b>	<b>329</b>
Бюджеты .....	332
Производительность в государственном секторе .....	345
Министры финансов .....	356
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ. БУДУЩЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ .....</b>	<b>364</b>
Данные и прозрачность .....	367
Защита конфиденциальной информации .....	368
Участие граждан .....	369
Цифровое правительство .....	369
Соревнования .....	370
Рынки и правительство .....	371
Предпринимательство .....	372
Выводы для науки реализации (деливерология) .....	373
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ. 57 ПРАВИЛ .....</b>	<b>376</b>
1. Приоритеты .....	376
2. Организация .....	376
3. Стратегия .....	377
4. Планирование .....	377
5. Процедуры .....	378
6. Решение проблем .....	378
7. Необратимость .....	379
8. (Чужие) деньги .....	379
<b>БЛАГОДАРНОСТИ .....</b>	<b>381</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Зачем нужна книга о том, как управлять правительством? Разве об этом мало написано? В любой серьезной газете есть обозреватель, каждый час готовящий комментарий (преимущественно отличного качества) по политическим вопросам. А в последнее время к ним добавилось еще и внушительное количество блогеров.

Да, все так, но на удивление немногие из этих книг и комментариев посвящены тому, как управлять правительством таким образом, чтобы обеспечивать обещанные изменения. В действительности эта тема практически не освещается.

Стоит ли говорить, что ошибкам правительства уделяется много внимания (так и должно быть). То же справедливо и для практической политической деятельности: как выигрываются и проигрываются выборы, как получается и теряется власть — все это бесконечно увлекательно. Судьбы отдельных политиков после реализации их устремлений или (еще чаще) их краха — это вообще бесконечный сериал. По мере того как развивается представление об управлении и политике, так же подвергаются анализу и обсуждению многие идеи (иногда в отрыве от жизни реальных граждан). Но по каким-то причинам практическая деятельность правительств, успешно обеспечивающих реальные положительные изменения в жизни людей, привлекает крайне мало внимания.

На первый взгляд это может быть связано с тем, насколько скучным и рутинным представляется процесс достижения ощутимых результатов (именно так: скучным и рутинным), едва ли его можно сравнить со слухами, или комментариями, или дискуссиями по поводу какой-то глобальной идеи. Цель данной книги как раз в том, чтобы показать, насколько ошибочным является подобное

видение. В действительности то, как правительства обеспечивают достижение результатов, — процесс не только захватывающий, но и крайне важный.

Почему это так? Причина в следующем. Хотя то, что глава Всемирного банка Джим Ен Ким называет «наукой реализации» — то есть расширяющаяся база знаний о том, как правительства успешно реализуют поставленные задачи, — явление новое, относящееся к прошедшему десятилетию, правительства во всех часовых поясах ежедневно встречаются с трудностями в реализации своих целей. Политики на всех континентах сталкиваются с проблемами, на удивление похожими и, как ни странно, имеющими решение. Следующие главы служат подтверждением этой мысли. На страницах книги вы найдете истории и примеры работы правительств на всех континентах (кроме Антарктиды) и на всех этапах функционирования. Эти примеры показывают, каким образом правительства могут на практике существенно повысить свои шансы на успех. Как отмечает Дженнифер Голд: «При всех различиях в подходах центрального звена каждого правительства к решению задачи повышения эффективности реализации... на всех уровнях есть и важные схожие черты» (1).

Кроме того, история знает немало примеров лидеров правительств: королей и императоров, а также президентов и премьер-министров, стремившихся улучшить жизнь своих граждан, и иногда им это удавалось. Когда это случалось, они не могли знать, что однажды их опыт послужит данными для зарождающейся науки реализации; вообще говоря, вряд ли об этом подозревали и писавшие о них историки и биографы. Тем не менее, подобно просеивающему грунт археологу, проанализировав порой сомнительной ценности данные, нам удастся отыскать в историях Теодора Рузвельта, Горацио Нельсона, Мохандаса Карамчанда Ганди или, например, короля Англии Генриха VII, появляющихся на страницах этой книги, те самые артефакты, которые, собранные воедино, помогают получить представление о том, как правительства будущего могут добиваться результатов. Причем зачастую добиваться их приходится в самых неблагоприятных условиях.

Понимать, как эффективно управлять правительством, крайне важно, поскольку успехи или неудачи правительств имеют

существенное значение для процветания и благополучия всех нас, где бы мы ни жили. На Западе, особенно в США, наблюдается тенденция считать правительство источником имеющихся проблем. Это не в последнюю очередь связано с тем, что большую часть времени успешную работу правительства не назовешь. Управление может быть проблематичным, но стоит лишь взглянуть на то, что происходит, когда правительство терпит неудачу, чтобы понять, какое значение имеет по-настоящему хорошее правительство.

Еще одним заблуждением будет ложное разделение между рынками и правительствами, поскольку функционирование одних полностью зависит от работы других. То, будет ли правительство большим или нет, является политическим выбором каждой страны, но какой бы ни была проводимая политика, эффективность (или неэффективность) правительства имеет огромное значение. Как более века назад отмечал Теодор Рузвельт, намного больший риск для рынков представляет недостаточное сосредоточение власти, чем ее сосредоточение в «руках ответственных людей» (2). Вудро Вильсон, победивший на выборах через четыре года после окончания президентского срока Рузвельта, высказывал аналогичную мысль, при этом обобщая очень популярную в современной Америке мысль: «Британский народ... долго и успешно овладевал искусством ограничения исполнительной власти и пренебрегал необходимостью совершенствования методов управления» (3).

Если вкратце, процесс реализации имеет значение для политики. Ведь демократия оказывается под угрозой, если политики неоднократно дают обещания, которые затем не выполняют. Реализация также имеет значение для граждан, независимо от политики. Ведь если правительство терпит неудачу, то их повседневная жизнь — образование, здравоохранение, безопасность, путешествия и парки, например, не говоря уже об эффективном регулировании рынков, — также становится весьма уязвимой. Кроме того, реализация важна для успеха экономики стран как на национальном, так и на глобальном уровнях, поскольку даже в странах, имеющих небольшие правительства, на их работу тратится свыше 20% ВВП. В некоторых государствах эта цифра достигает 40 или 50%, и если правительство не приносит результатов, то это суще-

ственно замедляет экономический рост. К тому же, по утверждению Мэттью д'Анкона, успешное политическое лидерство становится все более трудной задачей, ведь лидеры сталкиваются с «более высокими ожиданиями от правительства, более высокими требованиями подотчетности и более пристальным вниманием со стороны средств массовой информации, чем когда-либо в истории». Данный вопрос является острым, так как эти лидеры пытаются примирить граждан с теми «огромными силами, которые высвободила глобализация» (4).

Книга описывает работу правительства с точки зрения его центрального звена. Читателю предлагается почувствовать, каково это — смотреть на мир изнутри этого механизма и отчаянно пытаться сделать что-то на благо граждан. Со стороны люди, работающие в самом сердце правительственного аппарата, выглядят всемогущими. Однако находясь внутри системы, они нередко чувствуют беспомощность, непреходящее напряжение, едва выдерживая груз возложенных на них ожиданий, с одной стороны, и необходимости решить архисложную задачу — как этим ожиданиям соответствовать — с другой.

Политическим лидерам, обладающим и талантом, и подлинной доброй волей (а их в мире намного больше, чем нас пытаются убедить публичные комментарии), приходится изо всех сил стараться выполнять данные ими обещания. Огромные государственные бюрократические машины, которыми как раз и являются правительственные департаменты, в теории должны обеспечивать возможность этим политическим лидерам добиваться результатов, важных и ощутимых для граждан. На практике же они иногда становятся препятствиями на пути к реализации. Чтобы этот процесс стал прозрачнее и понятнее, имеет смысл описать не только экспертам, но и заинтересованным гражданам эти трудности и то, как их возможно преодолеть. Эту цель и преследует данная книга.

Как мы все знаем, привычки менять трудно. В правительствах с твердо укоренившимися традициями, находящимся под пристальным вниманием средств массовой информации, менять привычные процедуры еще труднее. Но если правительства и государственные службы планируют предоставлять услуги и обеспечивать регулирование, от которых зависит процветание нас с вами

## ПРЕДИСЛОВИЕ

как отдельных граждан и как мирового сообщества, то их привычные механизмы необходимо менять. В книге описаны трудности, с которыми сталкиваются правительства, а также жизненно важные процессы, которые, в случае применения их правительствами во всем мире, будут иметь огромное значение для всех нас. Они есть основы науки реализации.

Главы содержат 57 Правил, обобщающих основные практические идеи книги, которые собраны в Приложении с указанием соответствующей главы для удобства пользования.

# ВВЕДЕНИЕ

## НЕДОСТАЮЩАЯ И НЕОБХОДИМАЯ НАУКА РЕАЛИЗАЦИИ

### ЧЕТЫРЕ ЧЕЛОВЕКА: ОДНА ПРОБЛЕМА

**В**иктор Черномырдин был премьер-министром России в тот бурный, полный неожиданностей период в 1990-е гг., когда после падения коммунизма Путин еще не начал вводить постепенно ужесточающийся контроль. Во время пребывания Черномырдина на посту дела шли то лучше, то хуже. Но каким-то образом ему удавалось сохранять чувство юмора. Так, однажды он заметил: «Какую организацию ни создай, все равно КПСС получается». Или другой пример: «Никогда так не было, и вот опять!»\*. В связи с этим, даже несмотря на испытываемые трудности, россияне питали к нему такие теплые чувства, каких никто из его предшественников или преемников не был удостоен (или, возможно, не был достоин).

Но самое известное из его высказываний относится к чувству разочарования в связи с процессом управления: «Мы хотели как лучше, а получилось как всегда» (1).

Карл I был королем Англии, Шотландии и Ирландии с 1625 г. На портретах кисти Ван Дейка он изображен с длинными волосами, большими завитыми усами и взглядом, воплощающим высоко-

---

\* Точность этой цитаты, как и других здесь приведенных, уже проверить невозможно. Считается, что Виктор Черномырдин, председатель правительства РФ, сказал: «Отродясь такого не бывало, и опять то же самое», но в народ она ушла именно в приведенном здесь виде. (*Прим. науч. ред.*)

мерие. Однако его нельзя назвать одним из выдающихся представителей королевской династии. В 1638–1649 гг. он спровоцировал два пересекающихся по времени гражданских конфликта в своих трех королевствах, израсходовал имевшиеся денежные средства, вызвал недовольство Парламента в Англии попыткой (правда, неудачной) арестовать некоторых его членов, постоянно терял поддержку друзей и в конечном итоге проиграл гражданскую войну. А холодным утром 30 января 1649 г. в Уайтхолле он был обезглавлен.

Совершив часть из выпавших на его долю ошибок, в итоге приведших к катастрофе, он испытал озарение, осознав, что «для того, чтобы что-то сделать, недостаточно приказать это сделать» (2).

Томас Филипп О’Нил, или Тип (по имени его однофамильца — игрока в бейсбол), был спикером Палаты представителей США в 1977–1987 гг. и остается единственным спикером, занимавшим свой пост пять сроков подряд. Владелец копны белокурых волос и гений политических «махинаций», умел сочетать роли союзника и противника Рональда Рейгана, которого он даже назвал «самым невежественным человеком из всех находившихся в Белом доме». Гениальность О’Нила отчасти состояла в том, чтобы, несмотря на подобные замечания, сохранять дружеские отношения с президентом. Позднее он с некоторой нежностью признался: «Я был лично знаком со всеми президентами, начиная с Джона Кеннеди, и могу честно сказать, что Рональд Рейган — худший из них. Зато королем был бы отличным!» О’Нил был впервые избран в Палату представителей еще в 1952 г., и его острый как бритва ум имел не одну возможность столкнуться с основными трудностями процесса управления и в полной мере осознать их. «Проще участвовать в выборах, чем занимать тот пост, на который вас выбрали», — сказал он однажды.

Когда в конце длительной карьеры О’Нила бравший у него интервью политолог из Гарвардского университета Дерек Бок попросил прокомментировать изменения, произошедшие в политике за время его карьеры, он ответил: «Качество [людей], несомненно, стало лучше, а результаты определенно стали хуже» (3).

Пол Корриган — мой хороший друг, бывший также моим близким коллегой в годы работы в Группе политических консультантов на Даунинг-стрит, 10, когда он занимал пост специального советника при сменявшихся друг друга министрах здравоохранения. Короткий телефонный разговор с Полом заканчивался немедленным