

ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ СПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА

*Понкин Игорь Владиславович,
доктор юридических наук,
профессор кафедры государственного и муниципального управления
Института государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ
i@lenta.ru*

Эффективное публичное управление является основой деятельности государства вообще и, тем более, в то время, когда требования к государству существенно возрастают¹ (в частности – в рамках таких сложных многоуровневых систем, как Европейский Союз) и когда государственный сектор вынужден прибегать к экономии. В таких условиях более эффективным является не столько сокращение бюрократических систем, сколько улучшение и использование государством своего административного потенциала².

Альтернативные инструменты государственной политики зачастую позволяют достигать необходимых политических целей при меньших затратах и более эффективно, чем с использованием традиционных инструментов управления и контроля. Однако зачастую разработчики государственной политики неохотно прибегают к альтернативным инструментам государственного управления, возможно, из-за некоторой степени неопределённости³ их результатов и возможных связанных с реализацией таких инструментов рисков⁴, либо из-за институциональных препятствий⁵.

Существенным фактором сдерживания применения новых подходов в государственном управлении выступает сниженная управленческая способность государства.

История концепта управленческого потенциала государства и его значение

В настоящее время в теории и практике публичного управления всё большее внимание уделяется концепту управленческой способности государства («administrative capacity of the

¹ Арабаджийски Н. Държавно и публично управление. – София, 2014.

² Administrative Capacities Vary Immensely within the EU: Presentation of the Governance Report 2014 with Commission Vice-President Šefčovič // <<http://www.hertie-school.org/mediaandevents/press/news/news-details/article/administrative-capacities-vary-immensely-within-the-eu-1/>>.

³ См.: Понкин И.В. Неопределённости в публичном управлении // Финансы и управление. – 2015. – № 3. – С. 1–10.

⁴ См.: Понкин И.В. К вопросу о понятии и видах рисков в публичном управлении // Актуальные вопросы публичного права. – 2014. – № 4. – С. 66–72.

⁵ Hepburn G. Alternatives to traditional regulation (OECD Report) / Organisation for Economic Co-operation and Development // <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>>. – 65 p. – P. 8, 4.

state»), или иначе – административного потенциала государства (по нашему мнению, применимы оба варианта перевода данного понятия на русский язык, правда, несколько различающихся коннотативно).

Этому параметру системы государственного управления придаётся сегодня всё большее значение.

Так, управленческий потенциал также заявляется как весьма важный критерий для государств, желающих вступить в Европейский Союз⁶.

Тида Скокпол оценивает политические режимы, прежде всего, исходя из их способности обеспечить эффективное публичное управление⁷. И надо признать, в этом подходе есть своя рациональность. По мнению А.В. Черняева, резкое снижение управленческой способности государства является одной из основных причин системного политического кризиса⁸.

Ранняя концепция управленческого потенциала государства рассматривалась, как пишет Хелен Эддисон, в основном, в двух значениях: как основная присущая политической системе государства черта, позволяющая отвечать на новые вызовы или учитывать новые требования, возникающие в социальной среде или в соответствующей части международного сообщества, а также как новые функции, которые государство берет на себя со временем для решения ряда новых возникающих проблем. В рамках таких подходов административный потенциал государства (как характеристика или как набор дифференцированных функций) постоянно качественно изменяется или возрастает в ответ на социальные интересы и запросы, реагируя при этом на них нейтрально. Дальнейшее развитие такая концепция получила в середине 1980-х годов в рамках теории публичного управления. Так, в рамках данного концепта в таком его понимании, по мнению исследователей, успешное государство способно эффективно проникать в предметно-объектную область управления, регулировать социальные отношения, извлекать ресурсы и присваивать или использовать такие ресурсы необходимым образом. Исследование концепции административного потенциала государства в рамках теории публичного управления началось в США в начале 1950-х годов. Так, в 1954 году Комиссия по межправительственным отношениям провела соответствующее исследование. В 1974 году специальная межведомственная комиссия, образованная Бюро управления и бюджета США,

⁶ Moxon-Browne E. Administrative capacity in the European Union: How high can we jump? // <<https://www.coleurope.eu/content/rd/devoffice/acad/cooperation/EITC/Paper%20Moxon-Browne.pdf>>. – 6 p. – P. 1.

⁷ Skocpol T. States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China. – Cambridge: Cambridge University Press, 1979. – 448 p.

⁸ Черняев А.В. Трансформация российской бюрократии в период системных политических кризисов XX века: Автореф. канд. политич. наук: 23.00.02 / МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2006. – 27 с. – С. 11.

определила управленческую способность государства как способность государственных должностных лиц выполнять основные управленческие функции⁹.

Понятие управленческой способности государства

Так что же такое управленческая способность государства? Существует множество определений этого понятия.

Известно, например, такое определение: «Управленческая способность государства – способность государственных организаций формулировать всеобщие правила и внедрять их в политику, управление, экономику и общество с минимальными отклонениями от политических намерений»¹⁰.

Хелен Эддисон определяет управленческую способность государства как «промежуточную переменную между мотивами реализации определённой государственной политики и результатами ее реализации»¹¹.

Эти определения мало что проясняют, как, впрочем, и многие другие встречающиеся в научной литературе. Подобные, построенные без основательного анализа рассматриваемого предмета, определения обладают качествами односторонности, научной неосновательности и фрагментарности.

Согласно нашему подходу, **управленческая способность государства** – это системная и интегральная совокупность (обеспеченных релевантными функционалами и компетенциями органов государственного управления («государственной бюрократии») и действенными административно-правовыми и административно-управленческими механизмами) реальных и экспектативных (потенциальных) возможностей органов государственного управления самостоятельно и в системном взаимодействии пертинентно осуществлять государственное управление, регулятивные, административные и иные функции государства и ведение делами государства с должной корреляцией публичным интересам и публичному порядку и с заданными параметрами эффективности и пертинентности, устойчивости и резильентности (к дисфункционализирующим¹² и иным негативным факторам), отражая реакцию государства на условия, которые определяют или предопределяют в будущем сопряженные публичные интересы и потребности государства и общества (в том числе – личности и микросоциумов).

⁹Addison H.J. Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature // <http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf>. – 21 p. – P. 2, 5.

¹⁰ Ачкасов В.А. Этнополитология: Уч. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та., 2005. – 337 с. – С. 231.

¹¹Addison H.J. Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature // <http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf>. – 21 p. – P. 5.

¹² См.: Понкин И.В. Дисфункциональное государство и дисфункциональное государственное управление // Право и образование. – 2015. – № 3. – С. 17–28.

Административный потенциал государства обусловлен структурными и процедурными условиями, обеспечивающими возможности выполнения государственной бюрократией своих функций и соответствия ее деятельности публичным интересам и публичному порядку, ожиданиям населения и политического руководства государства.

Следует также отметить, что более точное определение понятию управленческой способности государства может быть выработано, если рассматривать указанную способность в декомпозиции на статическую и динамическую управленческие способности государства, на предметно-функциональные аспекты (или виды) такой способности.

Так, Мартин Лодж и Кай Вегрич, определяют следующие основные разновидности административного потенциала государства:

- потенциал производительности, выражающийся в тех ресурсах, которые имеются у государства для выполнения им своих задач;
- регулирующая способность государства (то, каким образом государство регламентирует экономическую и социальную деятельность, а также то, каким образом оно контролирует и поощряет исполнение таких норм);
- координационный потенциал как способность государства управлять процессами посредничества и переговоров между сторонами, вовлеченными в публичное управление различных уровней, а также негосударственными субъектами;
- аналитический потенциал как способность государства оценивать производительность деятельности всех его систем, предвидеть будущие события и планировать будущие задачи соответствующим образом¹³.

При этом все четыре вида являются напрямую взаимосвязанными. К примеру, такие управленческие способности могут взаимодействовать друг с другом таким образом, что увеличение потенциала в одном таком аспекте способствует увеличению роста потенциала в другом. Следует учитывать, что сильный административный потенциал, сильная управленческая способность государства присуща не только государствам с развитой экономикой. И наличие формальных организационных положений не обязательно должно приводить к положительным результатам публичного управления. Так, в некоторых государствах, таких как, к примеру, Китай, Вьетнам и Индонезия, наблюдаются более положительные результаты реализации государственной политики в некоторых конкретных

¹³ Administrative Capacities Vary Immensely within the EU: Presentation of the Governance Report 2014 with Commission Vice-President Šefčovič // <<http://www.hertie-school.org/mediaandevents/press/news/news-details/article/administrative-capacities-vary-immensely-within-the-eu-1/>>.

областях, чем можно было бы ожидать согласно установленным формальным институциональным рамкам в соответствующих областях¹⁴.

«Квантофрения» (по Питириму Сорокину) в государственном управлении – как одна из причин низкой управленческой способности государства

Одной из причин низкой управленческой способности государства выступает необоснованная увязанность в проектировании и оценках результативности публичного управления исключительно на численные показатели.

В середине XX века Питирим Сорокин высказывал¹⁵ критические оценки относительно того, что общественные науки, в том числе наука государственного управления, становились жертвами разного рода некорректных подходов (бездумные применения методов, используемых в экспериментальных науках, к проблемам в общественных науках, бесплодная формализация, бесполезное перемалывание чисел и тому подобное), которые грозили смещением социально-экономических исследований от целей, которые, собственно, и дали начало самим общественным наукам. П. Сорокин исследовал ряд патологий, среди которых было то, что сам он называл «квантофренией», понимая под таковой редундантность (чрезмерную избыточность) опоры на использование фактов и чисел, которые могут быть получены с помощью статистических или математических расчетов. При этом предметом критики П. Сорокина не была количественная оценка как таковая, поскольку количественные методы обоснованно использовались с незапамятных времен в качестве мощного инструмента аргументации и контроля. Проблема возникает, когда использование таких инструментов становится основой культа под девизом, что «что не может быть измерено, то и не существует»¹⁶.

Государственное управление (и управление в целом), отмечают Рут Хаббард и Жиль Паке, сопротивлялось такому роду «инфицированиям» на протяжении долгого времени, однако, и оно заразилось «нумерологией» («квантофренией») в недавние десятилетия¹⁷. На протяжении последних нескольких десятилетий скорость изменений существенно возросла, а проблемы стали существенно сложнее. Организации частного и публичного сектора, как отмечает Жиль

¹⁴ The Governance Report 2014 // <http://www.governancereport.org/fileadmin/images/Downloads/governance_report/2014/GovRep_2014-Factsheet-4p-en-RZ3-WEB.pdf>. – 3 p. – P. 3.

¹⁵ Sorokin P.A. Fads and Foibles in Modern Sociology and Related Sciences. – Chicago (IL, USA): Henry Regnery, 1956.

¹⁶ Hubbard R., Paquet G. The black Hole of Public Administration. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – 537 p. – P. 202.

¹⁷ Hubbard R., Paquet G. The black Hole of Public Administration. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – 537 p. – P. 200–201.

Паке¹⁸, всё чаще стали сталкиваться с «опасными» проблемами. «В этом «квантовом мире» не существует объективной реальности, принцип неопределённости принимает угрожающие размеры, события, в лучшем случае, возможны, и в целом все это представляет из себя такие совокупности синергетических взаимодействий между различными частями системы, которые дают результат, весьма отличающийся от суммы всех этих частей», – отмечал Теодор Беккер¹⁹. Для решения этих опасных для государственного управления проблем требуются новые подходы к пониманию природы публичного управления, к организации и реализации публичного управления²⁰.

Это обусловлено тем, что вышеуказанные просчеты существенно снижают возможности эффективного и устойчивого государственного управления, снижают управленческую способность государства.

Литература

1. *Арабаджийски Н.* Държавно и публично управление. – София, 2014. – 302 с.
2. *Ачкасов В.А.* Этнополитология: Уч. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та., 2005. – 337 с.
3. *Понкин И.В.* Дисфункциональное государство и дисфункциональное государственное управление // Право и образование. – 2015. – № 3. – С. 17–28.
4. *Понкин И.В.* К вопросу о понятии и видах рисков в публичном управлении // Актуальные вопросы публичного права. – 2014. – № 4. – С. 66–72.
5. *Понкин И.В.* Неопределённости в публичном управлении // Финансы и управление. – 2015. – № 3. – С. 1–10.
6. *Черняев А.В.* Трансформация российской бюрократии в период системных политических кризисов XX века: Автореф. канд. политич. наук: 23.00.02 / МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2006. – 27 с.
7. *Addison H.J.* Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature // <http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf>. – 21 p.
8. Administrative Capacities Vary Immensely within the EU: Presentation of the Governance Report 2014 with Commission Vice-President Šefčovič // <<http://www.hertie-school.org/mediaandevents/press/news/news-details/article/administrative-capacities-vary-immensely-within-the-eu-1/>>.
9. *Becker T.L.* Quantum Politics. – New York: Praeger, 1991.
10. *Hepburn G.* Alternatives to traditional regulation (OECD Report) / Organisation for Economic Co-operation and Development // <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>>. – 65 p.
11. *Hubbard R., Paquet G.* The black Hole of Public Administration. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – 537 p.

¹⁸ *Paquet G.* Gouvernance distribuée et habitus centralisateur // Mémoires de la Société royale du Canada. – 1996. – Série VI: 6. – P. 425–439.

¹⁹ *Becker T.L.* Quantum Politics. – New York: Praeger, 1991.

²⁰ *Hubbard R., Paquet G.* The black Hole of Public Administration. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – 537 p. – P. 202.

12. *Moxon-Browne E.* Administrative capacity in the European Union: How high can we jump? // <<https://www.coleurope.eu/content/rd/devoffice/acad/cooperation/EITC/Paper%20Moxon-Browne.pdf>>. – 6 p.
13. *Paquet G.* Gouvernance distribuée et habitus centralisateur // Mémoires de la Société royale du Canada. – 1996. – Série VI: 6. – P. 425–439.
14. *Skocpol T.* States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China. – Cambridge: Cambridge University Press, 1979. – 448 p.
15. *Sorokin P.A.* Fads and Foibles in Modern Sociology and Related Sciences. – Chicago (IL, USA): Henry Regnery, 1956.
16. The Governance Report 2014 // <http://www.governancereport.org/fileadmin/images/Downloads/governance_report/2014/GovRep_2014-Factsheet-4p-en-RZ3-WEB.pdf>. – 3 p.