УДК 321.8

Г.Я. Козлов, Л.А. Сосова

ДЕМОКРАТИЯ, ИЛИ ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

В статье рассматриваются вопросы взаимосвязи демократии с качеством управления государством; определяются критерии, признаки и подходы к анализу качества государства, приводятся оценки эффективности существующей модели управления в Российской Федерации.

демократия, хорошее управление, эффективность власти, качество государства, критерии управляемости, социальный капитал.

Демократия известна в истории раньше всех других форм политической организации общества. Возникнув в глубине предгосударственных этапов политического развития человечества, она обрела государственные формы в античном мире, совершенствовалась в средневековых коммунах и сословных парламентах, в горниле английской, американской, французской и многих других революций и крестьянских движений, прошла испытание фашизмом и тоталитаризмом и утвердилась как наиболее предпочтительная форма политической организации современных государств.

Однако с тех пор, как в большинстве стран демократия, хотя бы даже относительная, стала практической действительностью, она одновременно стала предметом ожесточенной критики. И если прежде в политической науке и практике доминировала мысль о грядущем торжестве демократии, о том, что развитие государственных форм неизбежно и закономерно приведет человеческое общество к демократии, то сейчас довольно распространенным становится утверждение, что триумф демократии, как это ни парадоксально, обернулся ее кризисом, сперва стагнацией ее стандартов, а затем и заметным отступлением и, как следствие, переосмыслением ее эстетического, идеологического, стратегического и в конечном счете институционального значения.

Действительно, уже с середины 1990-х годов переходы от диктатур к демократии стали происходить все реже, причем демократизация более или менее затронула те страны, где имела место поддержка извне. При этом нельзя не заметить, что такая «демократизация», по определению Д. Кина, стала слишком часто прикрывать экспансионистские устремления ведущих держав [1].

На имидже демократии, кроме того, сказались в странах, десятилетиями исключенных из демократического сообщества, попытки некритического заимствования ее западных форм, институтов и ценностей. Эти попытки привели к возникновению противоречий и конфликтов, дестабилизации политической системы, среди которых противоречие между принципом представительства

---

[1] Keane J. The Life and Death of Democracy. L., 2009.

и потребностью в управляемости общества, идеалами свободы, равенства и братства и эффективностью социально-экономической системы и т.д.

Но особенно ощутимо претензии демократии на статус идеального типа управления были подорваны успешностью недемократических стран и стран, имеющих отдаленное отношение к демократии. На протяжении последних 50 лет практически любое «экономическое чудо» происходило в странах с авторитарной политической властью – будь то на Тайване, в Южной Корее, Сингапуре, Чили или в Китае. Наконец, казавшиеся долгое время неоспоримые аксиомы о демократии как синониме благополучия и экономического роста поставили под сомнение наступление глобального и финансового кризиса на фоне усиления авторитарного капитализма.

Неслучайно поэтому в последнее время в практической политике, в дискуссиях по таким вопросам, как улучшение управляемости страны, а также в дебатах о правах человека внимание все больше акцентируется на том, что самое значимое политическое различие между государствами – это не форма правления, а степень управляемости. Демократия не нужна там, где и без того хорошее управление. Поэтому в мире конкурирующих моделей управления предпочтение все больше отдается тем из них, которые обеспечивают максимально возможные блага наибольшему числу людей, а не степень демократичности. Иначе говоря, «хорошее управление», «эффективная власть», «качество государства» становятся лозунгами, замещающими демократию как предмет вожделения. И это представляется обоснованным. Именно базовые материальные и экономические потребности человека выступают приоритетными по отношению к потребностям в самореализации, участия в демократической политике.

К сожалению, пока нет четкого теоретического толкования и измерения содержания понятий «хорошее управление» или «качество государства». Эмпирические оценки в этом направлении исследований опережают построение целостной теоретической модели. Не существует и единого системного подхода к толкованию понятия «оценка эффективности», ее сущности и значения. Наблюдается множество подходов, гипотез, эмпирических свидетельств и экспертных оценок государственной эффективности. Не создана пока и приемлемая нормативно-правовая база оценки эффективности [2].

Чаще всего судить о качестве власти, о государственной эффективности предлагается через перечисление набора каких-то признаков и характеристик или по достигнутым результатам. К примеру, широко используемый индекс Ибрагима, составленный африканским миллиардером Мо Ибрагимом, оценивает «хорошее управление» по 57 критериям, сгруппированным по четырем категориям, которые определяются как основополагающие обязательства правительства перед гражданами: безопасность и законность, равноправие и права челове-

---

[2] Ахременко А.С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения // Полис. 2012. № 1. С. 113–136.

ка; устойчивые экономические перспективы; умножение человеческого капитала [3].

Как справедливо замечено, такой перечень показателей наиболее интересен тем, чего в нем нет, а нет в нем демократии [4]. Но он не бесспорен. Известно, что на итоговые показатели экономического развития и качество жизни оказывают влияние множество факторов, а не только эффективная власть. Это ресурсная база и геополитическое положение, культурные и исторические особенности, традиции и религии, и даже климат.

Широко цитируется современными исследователями проект Всемирного банка «World Governanse Indicators» (WGI), который для характеристики традиций и институтов, с помощью которых осуществляется власть в стране, предлагает учитывать: процесс избрания, контроля и смещения правительства; способность правительства эффективно формулировать и реализовывать адекватную политику; уважение со стороны общества и государства к институтам, которые управляют их взаимодействиями; степень, в которой государственная служба свободна от политического давления; уверенность в приверженности государства избранному курсу и др. [5]

Несмотря на то, что в этом перечне признаков механически собраны в одном определении совершенно разные теоретические и идейные платформы, данный проект также может учитываться при измерении эффективности государственного управления.

Есть и другой подход, сторонники которого предлагают определять эффективность государства его способностью удовлетворять интересы населения, основных социальных групп. Сервисный принцип деятельности государства, предоставление услуг гражданам по их запросам, несомненно, важный показатель. Но следует иметь в виду, что оценка качества государственных услуг населением, степень его «удовлетворенности» может быть результатом индивидуальных представлений о «хорошем правительстве» или зависеть от того, кто и как проводит социологические опросы.

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает подход, рассматривающий эффективность в контексте характера взаимодействий между обществом и властью. В рамках данного подхода выделяется несколько характеристик: степень подотчетности государства обществу и способность граждан «заставить» власть быть ответственной; степень связности граждан с социальными сетями, в рамках которых они взаимодействуют на основе норм взаимности; высокий уровень межличностного доверия и доверия граждан к государству как гаранту соблюдения «правил игры»; внутренние социальные и экономические дифференциации (этнолингвистическая фрагментация, уровень концентрации доходов) и др.

В трактовках государственной эффективности все исследователи прибегают к анализу институциональной составляющей, исходя из того, что качество

---

[3] Параг Х. Демократия и эффективность: вызов XXI века // Свободная мысль. 2010. № 8. С. 103.
[4] Там же.
[5] Сатаров Г. Модернизация и верховенство права. URL : http://www.memo.ru/uploads/files/550.pdf

государства зависит от качества институтов – их политических правил и организационного дизайна. Однако попытки определения качества институтов наталкиваются на проблемы, столь же сложные, как и при попытках определения качества власти, ибо институциональные составляющие не просто очень сильно варьируются в странах даже с очень сходной эффективностью, но и формально схожие «хорошие» институты могут функционировать по-разному. В этой связи оправданным представляется акцент на так называемую институциональную силу – способность государства превращать писаные правила в реально работающие. Хотя здесь тоже следует учитывать, что не может быть определенного и жесткого набора таких правил для всех.

Предлагаемый краткий обзор подходов к оценке качества государства отнюдь не является исчерпывающим, однако он позволяет сделать вывод о том, что для измерения такого многомерного явления, как государственная эффективность, требуется комплексная модель, которая позволяла бы представить отдельные свойства государственной эффективности в виде некой целостной системы.

Попытки разработки такой обобщенной модели оценки эффективности уже предпринимаются, в частности в публикациях А.С. Ахременко, где предлагается системный подход трактовки эффективности. В рамках этого подхода автор выделяет три группы определений: соответствие полученных результатов поставленным целям; соответствие характеристики деятельности организации установленным формальным нормативам; отношение полученных результатов и затраченных ресурсов [6].

Такой подход применим к очень широкому классу объектов, но он не в полной мере учитывает специфику такого трудноуловимого фактора, как способы реализации власти, духовно-нравственные традиции общества. В этой связи представляется полезным обращение к теоретико-методологическому потенциалу научного наследия И.А. Ильина, который в своих знаменитых аксиомах власти утверждал, что сила государственной власти есть прежде всего ее духовно-государственный авторитет, ее уважаемость, ее признаваемое достоинство, ее способность импонировать гражданам.

Первая аксиома власти. Государственная власть должна принадлежать и применяться только на основе правового полномочия, чтобы она воспринималась не как сила, порождающая право, но как полномочие, имеющее жизненное влияние (силу) только в меру своей правоты.

Вторая аксиома власти. Государственная власть должна быть едина. Единство государственной власти следует понимать, конечно, не в смысле единства «органа» или нераспределимости функций и компетенции, но в смысле организованного единодействия.

---

[6] Ахременко А.С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг. С. 113–136.

Третья аксиома власти. Государственная власть всегда должна осуществляться лучшими людьми, удовлетворяющими этическому и политическому цензу. Власть, лишенная авторитета, хуже, чем явное безвластие.

Четвертая аксиома власти. Политическая программа может включать в себя только такие меры, которые преследуют общий интерес. Служение государственным интересам – основная задача любой честной партии. Поэтому, подчеркивает И.А. Ильин, партии не могут быть классовыми, они должны быть непременно всеклассовыми и притом сверхклассовыми. Только в этом случае политическая борьба станет не конкурсом классовых претензий, скрытой государственной войной, а ареной поиска солидарности, «школой естественной правды», будет силой, не разъединяющей народ, а объединяющей его.

Пятая аксиома власти. Программа власти может включать в себя только осуществимые меры и реформы. Химерические и утопические затеи не только подрывают доверие к власти, веру в политическую организацию вообще и волю к государственному строительству, но просто разлагают и губят государство.

Шестая аксиома власти. Государственная власть принципиально связана распределяющей справедливостью. Обеспечение справедливости в общественной жизни людей является, несомненно, одной из основных задач государственной власти. Но, как считает И.А. Ильин, социальная справедливость отнюдь не должна сводиться к формальному уравнению граждан. Она состоит в беспристрастном, предметном учете, признании и ограждении каждого члена общества во всех его существенных свойствах и притязаниях. Это значит, что сущность ее не в слепоте к человеческим различиям, но в признании их и в приспособлении к ним [7].

Отрадно, что после многолетнего кризиса государственного мышления нынешнее российское руководство подходит к решению проблем повышения эффективности деятельности государства и качества реализации им своих функций комплексно, используя достижения теории, эмпирических исследований, моделирования и прикладного политического анализа; изучает и учитывает соотношение между политической системой, государственной властью, институтами гражданского общества, социально-экономическими стандартами и социально-культурными нормами. Наиболее реально это получило отражение не только в предвыборных программных публикациях 2012 года В.В. Путина [8], но и в его реформаторской деятельности.

Общая характеристика предложенной В.В. Путиным модели государственной эффективности позволяет обнаружить сложный комплекс, компонентами которого являются целевые ориентиры и внешняя среда, организационная деятельность и структура, технологии управления и методики оценки эффективности. Но при этом нельзя не заметить, что в этой модели не хватает духовно-нравственного измерения. Государственнический подход в ней есть, остается

---

[7] Ильин И.А. О сущности правосознания // Собр. соч. : в 10 т. М. : Русская книга, 1994. Т. 4. С. 291–308.

[8] Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февр. ; Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. 6 февр.

добавить другую составляющую – духовно-нравственную. И тогда эта модель встанет на прочную основу русской традиции. Ведь культура – это прежде всего опыт социального развития, социального бытия людей. А ядро нашей культуры – «душа дороже всего» [9]. Культурные и исторические особенности играют более важную роль, нежели такие политические и институциональные факторы, как тип режима, форма правления и государственная модель.

Именно опора на народные традиции позволила бы России перейти от проамериканской либерально-капиталистической идеологии гиперпотребления к идеологии духовно-нравственного развития. Что касается предложенных В.В. Путиным технологий и процедур оценки эффективности государства, то они представляются не только устойчивыми и объективными, но и позволяют своевременно корректировать деятельность государственной власти, определять оптимальные параметры, способствующие формированию государственного управления как открытой, динамичной социальной системы.

Важно то, что эффективность как интегральная и структурированная характеристика деятельности рассматривается В.В. Путиным не только как показатель, но и как процесс, который необходимо организовать и которым нужно управлять. Идет ли речь о проблемах прозрачности и подконтрольности обществу институтов государства, об учете интересов социальных групп и публичном их согласовании, о выдвижении народом во власть на всех уровнях ответственных людей, профессионалов или о развитии «активного права» – возможности самим гражданам формировать законодательную повестку, выдвигать свои проекты и формулировать приоритеты – во всех случаях В.В. Путин предлагает конкретные и действенные механизмы, технологии и процедуры.

К примеру, говоря о стандарте государственных услуг, он подчеркивает, что они должны быть основаны не на позиции исполнителя, а на позиции потребителя этих услуг [10]. Доступность правосудия для граждан он связывает с возможностью и правом общественных объединений подавать судебные иски в защиту интересов своих участников. В повышении эффективности госслужбы предлагается перейти от субъективных оценок руководителей и кадровых служб, скрытых от граждан и институтов гражданского общества (налогоплательщиков), к системе, которая позволяла бы обществу контролировать эффективность деятельности госслужащих и расходования ими бюджетных средств [11].

Но механизмы оценки профессионализации органов государственной власти, их функциональной специализации еще предстоит разработать, как и создать аналитические подразделения и центры, которые бы специально занимались анализом и оценкой эффективности деятельности госаппарата, власти в целом, по примеру института качества государства в Гетеборгском университете. Было бы целесообразно также узаконить оценку качества государства с помощью индекса ООН – индекса развития человеческого капитала. В основе мето-

---

[9] Путин В.В. Строительство справедливости.

[10] Предвыборная программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» (на выборах Президента России 04 марта 2012 года). URL : http://www.putin2012.ru/program/1

[11] Путин В.В. Демократия и качество государства.

дики расчета этого индекса лежат данные о продолжительности жизни, уровне грамотности, доле валового внутреннего продукта на душу населения. Это особенно актуально для России, которая занимает одно из первых мест в мире по уровню национального богатства на душу населения, но находится на 76 месте по производству валового внутреннего продукта на человека. Хотя недра по Конституции принадлежат всем гражданам, природная рента достается в основном олигархам.

В современных условиях, когда человеческие ресурсы становятся решающим фактором производства, неизбежно повышается социальная ответственность не только государства, но и бизнеса. Требуется и соответствующий инструментарий, и критерии оценки эффективности социальной политики государства, состояния социальных отношений в обществе.

Основные направления деятельности Российского государства в социальной сфере, определяющие в общем и целом границы социальной ответственности органов власти перед гражданским обществом и отдельными его членами, сформулированы в Конституции РФ, провозглашающей Россию социальным государством. Государственная деятельность в этой среде опирается на такие важные принципы, как: экономическая свобода, признание прав бизнеса и работников (профсоюзов) на равноправные партнерские отношения; регулирующая роль рынка в сочетании с определенным участием государства в функционировании рыночной экономики; ответственность власти за выработку и соблюдение «правил игры» всеми субъектами общественных отношений; социальная солидарность членов общества, в том числе в вопросах распределения и перераспределения богатства и доходов; высокий уровень социальной защиты и страхования; социальная справедливость; участие работников в управлении производством и т.д.

Однако, что касается отечественного бизнеса, то в силу ряда причин он только начинает формировать свое видение социальной ответственности, отвечающей как интересам компаний, так и общества в целом. Во многом это обусловлено тем, что не в полном объеме определены социальные стандарты, которые можно было бы рассматривать как основу социальной сертификации. Господствует пока еще и «олигархическая идеология», сводящая всю социальную ответственность бизнеса только к уплате налогов. Лишь в самом начале XXI века предприняты существенные шаги по созданию законодательной базы социального партнерства, принят Трудовой кодекс РФ, содержащий специальный раздел «Социальное партнерство в сфере труда».

Если исходить из тезиса В.В. Путина, что эффективность социальной политики измеряется мнением людей [12], то инструментом такого измерения должна стать практика социального аудита, регулярного проведения социальных рейтингов, предполагающих оценку отношений частного бизнеса с персоналом, профсоюзами, с местным сообществом, с местной властью, а также оценку благотворительной деятельности бизнеса, связанной с социальными интересами населения. Этому может способствовать специальный закон, обязывающий

---

[12] Путин В.В. Строительство справедливости.

предприятия представлять ежегодные социальные отчеты (нефинансовые, этические), что позволило бы публично ранжировать компании по их действиям в области социальной политики, социальных инвестиций.

Внедрение социального аудита должно быть результатом осознания частным бизнесом того, что положительный социальный имидж предприятия значительно повышает его конкурентную способность. Но по большому счету, это дело всех субъектов системы социального партнерства: органов государственной власти и местного самоуправления, профсоюзов и объединений предпринимателей, работодателей. На основе такого трехстороннего представительства целесообразно сформировать также национальный (федеральный) комитет по социальному аудиту, а также региональные комитеты.

Началом движения в этом направлении должно стать принятие федеральных законов «О социальном аудите в России» и «Государственных социальных стандартах». Тогда будут не только преодолены негативные стереотипные представления друг о друге между бизнес-структурами, государством и обществом, пока имеющие место быть, но и возникнут правовые основы для формирования современной социальной среды, которая будет работать на улучшение здоровья человека, его образования, условий труда, повышение его доходов и личной конкурентоспособности, а в конечном счете и на развитие всех качественных характеристик государства.

Нынешняя модель управления российским государством предполагает в отношениях между властью и обществом коммуникацию практически без обратной связи, что является одной из главных причин общественной пассивности и разрастания коррупции на всех уровнях власти. Чтобы определить, в какой модели нуждается система российского государственного управления, следует внимательно изучать те из них, которые обеспечивают реализацию формулы общественного развития и строгого порядка в стране. Такая модель предполагает союз власти и народа, что возможно только в случае соблюдения социальной справедливости, последовательного этатизма и системного общественного контроля во всех сферах общественной жизни. При этом важно правильно понимать те роли, которые играют в структуре управления такие элементы и формы, отличающиеся от демократии, как контролирующая, фискальная, рыночная, экспертная, репутационная и другие, получившие применение и развитие в так называемой планово-рыночной, конвергентной модели, которая в разных вариантах используется быстро развивающимися государствами – Индией, Бразилией, Турцией, Китаем и Вьетнамом.

Долг ученых своим научным поиском помогать стране и ее руководству идти по пути, ведущему к лучшему будущему.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ахременко, А.С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения [Текст] // Полис. – 2012. – № 1. – С. 113–136.

2. Ильин, И.А. О сущности правосознания [Текст] // Собр. соч. : в 10 т. – М. : Русская школа, 1994. – Т. 4. – С. 291–308.
3. Параг, Х. Демократия и эффективность: вызов XXI века [Текст] // Свободная мысль. – 2010. – № 8. – С. 103.
4. Путин, В.В. Демократия и качество государства [Текст] // Коммерсант. – 2012. – 6 февр.
5. Путин, В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России [Текст] // Комсомольская правда. – 2012. – 3 февр.
6. Предвыборная программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» (на выборах Президента России 04 марта 2012 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.putin2012.ru/program/1
7. Сатаров, Г. Модернизация и верховенство права [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.memo.ru/uploads/files/550.pdf
8. Keane, J. The Life and Death of Democracy [Text]. – L., 2009.

G.Ya. Kozlov, L.A. Sosova

DEMOCRACY OR GOOD GOVERNANCE

democracy, good governance, government efficiency, quality of government, governability criteria, social capital.