

Содержание

<i>А. Л. Кудрин. Предисловие</i>	7
Благодарности	9
Глава 1. Введение, или От клубка проблем к спирали развития	11
Часть I	
Глава 2. Что такое государственная стратегия?	39
Глава 3. Действия государства: динамика спроса и предложения	66
Глава 4. Основы адаптивной стратегии	132
Часть II	
Глава 5. Локализация стратегии: структуры, процессы, культуры	201
Глава 6. Знание, или Как правительству знать достаточно для управления страной?	214
Глава 7. Воплощение, или От слов к делу	231
Глава 8. Позитивные риски: ответственный подход к инновациям в государственном секторе	254
Глава 9. Негативные риски: стратегии повышения устойчивости	295
Глава 10. Объединенное правительство	314
Глава 11. Меняя сознание и поведение	338
Глава 12. Завоевание (и утрата) общественного доверия	374

Глава 13. Метрики: измерение социальной и общественной стоимости	391
Глава 14. Устойчивое лидерство	414

Часть III

Глава 15. Отделяя безотлагательное от важного: стратегия как общественное благо	433
Примечания	441

Предисловие

Работа Джеффа Малгана заметно отличается от большинства встречающихся сегодня книг по разработке и написанию стратегий. Он не фокусируется на лайфхаках и отдельных приемах государственного управления, а предлагает методологию, тщательно собранное и систематизированное знание, основанное на практике органов власти и стратегических центров из самых разных управленческих культур от Великобритании и США до Дании, Финляндии, Китая, Новой Зеландии.

В фокусе его внимания — факторы успеха и провала даже самой лучшей и выгодной для общества и граждан стратегии правительства.

Так, он показывает, как применять современные технологии разработки и внедрения продуктов, которые вы скорее встретите в R&D департаменте или стартапе. Современный мир требует применять agile-подход к реализации стратегии на верхнем уровне, с постоянной обратной связью и обучением. Но это в свою очередь требует очень тщательного управления долгосрочными рисками, которые граждане передоверили правительству.

Если провалится корпоративная стратегия, люди потеряют работу, а акционеры — часть состояния.

Если же несостоятельной оказывается стратегия государства, можно разрушить систему здравоохранения, навсегда отстать в технологическом развитии, потерять лучшие умы и таланты целого поколения.

Это книга для вдумчивого чтения с блокнотом, она задает хорошую перспективу для системного анализа собственного подхода к стратегии любого госучреждения.

А. Л. Кудрин

Благодарности

Большой вклад в окончательное оформление идей, представленных в этой книге, внесли многие мои коллеги и друзья. Я выражаю особую признательность Стивену Олдриджу, Джейми Рентолу и Катрионе Лэйнг, моим соратникам по Стратегическому комитету при премьер-министре Великобритании, а также коллегам, работавшим в правительстве и сотрудничавшим с ним, включая Джереми Хейвуда, Эндрю Тернбулла, Гуса О’Доннелла и Джона Берта. Мне посчастливилось работать вместе с политиками, демонстрировавшими ответственное отношение к государственным стратегиям, и прежде всего, с премьер-министрами Тони Блэром, Гордоном Брауном и Кевинном Раддом. Огромную поддержку оказали мне коллеги из Австралии, в частности сотрудники Школы государственного управления Австралии и Новой Зеландии Алан Фелс и Джон Олфорд, руководители государственной гражданской службы Австралии Терри Морган и Питер Шерголд, вице-канцлер Мельбурнского университета Глин Дэвис и многие другие специалисты, с которыми мне довелось сотрудничать в процессе исследовательской работы в Аделаиде, включая премьера Южной Австралии Майка Ранна.

Мой подход к стратегическим проблемам формировался под влиянием самых разных людей, работавших в государственных органах различных стран: это и один из самых последовательных, творческих интеллектуалов, министр по делам стратегии Бразилии Роберто Мангабейра Унгер, и активные исследователи из партийных школ и университетов Китая, включая Ю Ке Пинга и Кви Джиюаня. Я не могу не упомянуть Эдди Тео, Тан Чин Нама и других чиновников из правительства Сингапура,

Вима Донка и Михиэля Шварца из Нидерландов, Бо Эмана из Швеции, Пекки Химманена из Финляндии и Диого Васконселоса из Португалии. Я многому научился у таких представителей университетского мира, как Марк Мур из Гарварда, Розабет Мосс Кантер из Гарвардской школы бизнеса, Мануэль Кастеллс из Университета Южной Калифорнии и Джек ДиДжиойя, президент Джорджтаунского университета, а также у Питера Хеннеси из Лондонского университета Квин Мери, Джона Беннингтона из Варвика и Джерри Стокера из Манчестера. На первых этапах работы над книгой крайне полезными для меня оказались комментарии Шона Ласка из Национальной школы государственного управления Великобритании. Я с благодарностью воспользовался бесценными советами Дэвида Муссона и Мэтью Дербишира из издательства Оксфордского университета. И наконец, я хотел бы поблагодарить свою семью и моих коллег из Фонда Янга за проявленное ими терпение, благодаря которому у меня было достаточно времени, чтобы изложить свои мысли на бумаге.

Глава 1

Введение, или От клубка проблем к спирали развития

В центре внимания этой книги — образ мышления и действия правительств. Властители могут быть жестокими и глупыми, но лучшие из них создают условия для долгой, спокойной, сытой и свободной жизни граждан. Своим успехом такие страны обязаны стратегическому планированию — пониманию целей и средств их достижения.

Умение мыслить и действовать стратегически присуще далеко не всякому правителю. Многие из них — посредственности, выбирающие линию наименьшего сопротивления. Некоторые из государственных деятелей полагаются исключительно на интуицию (со всеми достоинствами и недостатками такого подхода)¹. Кто-то, подобно Индире Ганди и Рональду Рейгану, внимательно прислушивается к советам астрологов. И наконец, немало тех, кто следует некоей идеологии.

Кроме того, все правительства подвергаются определенному давлению, заставляющему их отдавать предпочтение решению тактических задач в ущерб стратегическим. Яростные споры политических конкурентов легко затмевают долгосрочные цели: хорошая стратегия способствует открытости и мобилизации умов, тогда как политики предпочитают завесу секретности и стремятся заставить оппонентов врасплох. Министры и чиновники с небольшим сроком пребывания в должности склонны избегать трудного выбора и необходимости учиться на ошибках. Они недооценивают будущее в самом буквальном смысле этого слова: государственные правите-

ли, в зависимости от обстоятельств, применяют к будущим выгодам различные по величине «учетные ставки». Очевидно, что более всего «уровень политических ставок» возрастает в предвыборные периоды.

И все же дальновидные политики и истинные слуги народа помогают обществу осознать возникающие время от времени острые проблемы и возможности их решения. Как писал один из величайших экономистов XX в. Джеймс Тобин, существовала «группа архитекторов послевоенного мира — Трумэн, Черчилль, Кейнс, Маршалл, Ачесон, Монне, Шуман и Макартур в Японии, чье предвидение сделало возможным будущее процветание»². Франция и Германия в 1950-х гг., Малайзия, Южная Корея и Испания в 1990-х гг. служат примерами воплощения социальных чаяний и оптимального сопряжения потенциала обществ и внешних условий, в которых им приходится действовать. Верная стратегия способна превратить несбыточные, как кажется, мечты в реальность, о чем свидетельствует опыт многих стран мира. Финляндия встретила 1990-е ежегодным 7%-м снижением ВВП, а завершила десятилетие в числе мировых технологических лидеров. Совсем недавно стоявшая на пороге «банкротства, экологической катастрофы и экономического коллапса» (согласно ОЭСР) Эстония стала одной из наиболее экономически конкурентоспособных стран — членов ЕС. На другом краю Европы Ирландия, достигшая трудного консенсуса относительно экономической политики, предложенной Национальным экономическим и социальным советом, при активном участии правительственных агентств развития (ведущим из которых является *Forfas* — консультационный совет по вопросам национальной политики для предпринимательства, торговли, науки, технологий и инноваций) обогнала большинство стран — членов ЕС и превзошла Великобританию по уровню ВВП на душу населения. Нельзя не упомянуть и стратегии, использовавшиеся разными странами для преодоления последствий диктатур или гражданских войн. Наиболее яркими примерами здесь являются кропотливая работа по созданию современной социальной демократии в Чили под руководством прези-

дента Лагоса и недавние попытки превращения Руанды под руководством президента Кагаме в центр международной торговли.

Выгоды хорошей стратегии очевидны и на примере многих городов мира. Захолустный некогда Сингапур известен сегодня как один из крупнейших мировых экономических центров. Необычайных успехов добились крайне амбициозные города-государства Дубай и Абу-Даби, а также алчущее (вместе со своими странами) успеха руководство Барселоны, Боготы или Шанхая. Вдалеке от радаров большой политики бесчисленные министры и чиновники тщательно диагностировали проблемы и выработывали решения — от ограничения выбросов углекислого газа до снижения смертности населения, — опираясь при этом не столько на интуицию или случай, сколько на твердый расчет и практический опыт.

Хотя история каждого конкретного успеха часто неповторима, добившиеся его правительства и государственные ведомства придерживались линии, которую еще Адам Смит оценивал как одну из важнейших добродетелей — осмотрительность, которая соединяет в себе высочайшее благоразумие (позволяющее «распознать самые отдаленные последствия наших поступков») и самообладание³. Они действовали быстро, но последовательно и неуклонно, в соответствии с известной рекомендацией Альда Мануция *festina lente* — «поспешай не торопясь»⁴.

На достижение каких целей должны быть направлены стратегии? Правительства преследуют самые разные цели, от демонстрации национальных достижений и роста ВВП до повышения благосостояния граждан, стремясь одновременно обеспечить рост в избранных направлениях и наложить ограничения на другие. В прошлом в число первоочередных задач государства входило расширение территории, рост урожая, добыча золота и укрепление армии. Сегодня демократические правительства более всего ценят прирост таких нематериальных вещей, как доверие, счастье, знания, способности, нормы или устойчивые институты. Впрочем, характер роста этих ресурсов существенно отличается от аграрного или военного развития. Доверие порождает дове-

рие как на рынке, так и в обществе. Знания способствуют получению новых знаний. Устойчивые институты обеспечивают экономический рост и общественное благосостояние, которые, в свою очередь, укрепляют устойчивость институтов. Большинство современных стратегий как раз и состоит в создании действующих спиралей развития посредством инвестиций и программ или путем разработки справедливых законов, правил и институтов.

К числу подлежащих искоренению зол относятся и материальные, такие как промышленные выбросы, и менее осязаемые, как социальное отчуждение или взаимная ненависть. Очень часто эти негативные явления спутываются в плотные клубки непримиримых противоречий, включающих интересы, привычки, образы мышления и стили поведения. Их распутывание приобретает различные формы: трудные переговоры (как в Северной Ирландии или в ситуации с положением маори в Новой Зеландии), меры прямого воздействия (подобные прямым законодательным 40%-м квотам на представительство женщин в советах директоров компаний, установленных в Норвегии и Испании⁵), сложная система мероприятий, осуществляемых сразу в нескольких направлениях (как во многих областях социальной политики, от подростковой беременности до ювенальной преступности), и поиск путей решения проблем или избавления от них. В некоторых случаях добро и зло переплетаются. Повышение ожидаемой продолжительности жизни во многих странах мира (в Великобритании среднегодовые темпы составляют 0,3 года) — несомненное благо. Но параллельное увеличение продолжительности нетрудоспособной жизни приводит к растущему числу случаев хронических заболеваний и старческого слабоумия, к чему национальные системы здравоохранения многих стран оказываются неготовыми.

Универсальной формулы создания стратегии государственных учреждений не существует. Для этого могут формироваться специальные стратегические команды, подразделения, оперативные группы и комиссии; стратегия может рождаться в сетевых дискуссиях и в процессе сотрудничества различных департаментов; она способна

произрастать в недрах политических партий или государственного аппарата⁶. Стратегия может быть открытой и всеобъемлющей как плод коллективного разума общества, равно как и закрытой, осуществляемой под жестким контролем.

Общим для всех успешных правительств является то, что они формировали пространства для размышления, обучения и критики, чтобы противостоять тирании повседневности. Очевидно, что любое ответственное правительство или государственное ведомство нуждается в структурах и механизмах для решения этих задач. В противном случае конкурирующие с правительством силы, включая партийных стратегов, экспертов по связям с общественностью и СМИ, скептиков и оппортунистов, попытаются принести будущее в жертву настоящему. Издержки стратегии не обязательно должны быть высокими, в то время как выгоды — могут, что позволяет правильно концентрировать усилия и своевременно обновлять правительства, склонные к застою.

Условиями эффективности стратегии являются широкое общественное участие и осознание личной заинтересованности. В то же время руководство движением к цели должно осуществляться с самого верха. Так как лидеры не смогут справиться с этим самостоятельно, им обязательно потребуется помощь со стороны стратегических команд по проведению тщательной аналитической и проектной работы, а также контроль исполнения планов. Лучшие из таких команд обладают навыками своевременного обнаружения угроз и перспективных возможностей, а также выявления ошибочного курса. Ориентированные на творческий подход к работе, они могут быть полезны как для устранения недостаточно продуманных идей, так и при ликвидации последствий политических шагов, результаты которых оказались хуже причин, их породивших. Но для того, чтобы реализовать свои возможности, такие группы не должны состоять из оторванных от повседневной жизни и текущих событий кабинетных специалистов, погруженных в мир сухих схем. Крайне важно, чтобы они были интегрированы в каждодневную деятельность правительств,

прекрасно владели не только аналитикой, но и реальными проблемами улиц, держа нос по ветру, обогащаясь за счет постоянного притока и оттока новых кадров (включая практиков) так, чтобы стратеги могли заранее оценить реальную действенность предлагаемых решений, а практики учились видеть общую картину⁷. Они должны служить своеобразным публичным интерфейсом для мыслящей части всех социальных слоев. И наконец, необходимо, чтобы долгосрочные планы предполагали всеобщее участие, поскольку стратегии одного министерства или совета, или стратегического отдела обречены на провал, так же как те, что разрабатываются в одной сфере (например, финансы или информационные технологии).

Как должна выглядеть стратегия? И вновь универсального ответа на этот вопрос не существует: способов реализации стратегического поведения столь же много, сколь и тактического. В то же время любая стратегия предполагает выбор приоритетов: тщательное определение того, что важнее всего, и концентрация усилий на достижимых целях. Огромное число правительств раз за разом расплывало свою энергию в стремлении угодить каждому или сражалось с ветряными мельницами, участвуя в сражениях безо всяких шансов на победу. Для концентрации усилий и получения желаемых результатов, правительствам необходимо уделять пристальное внимание:

- **ЦЕЛЯМ** — *почему* те или иные действия являются первоочередными, для чего следует определить наиболее значимые из них, обусловленные разрывами между общественными потребностями, устремлениями и страхами и актуальными реалиями.
- **ВНЕШНИМ УСЛОВИЯМ** — *где* предполагается достичь обозначенных целей, каковы условия (настоящие и будущие), в которых это должно произойти, и необходимые ресурсы.

От соотношения двух обозначенных факторов зависит выбор правительством и его органами:

- **НАПРАВЛЕНИЙ** — *чего* они стремятся достичь, каковы желаемые и достижимые цели и результаты (то, что на языке военных называется «целями командования», с которых начинается любой приказ), а также относительные приоритеты и их очередность. Это, в свою очередь, предопределяет:
- **ДЕЙСТВИЯ** — *как* правительства и ведомства планируют достичь поставленных целей: посредством детально прописанных стратегий, линий поведения, законов и программ, а также воодушевляющего лидерства, побуждающего других к участию в общем деле. Результатом всего этого должно стать создание общественной стоимости⁸, но так как все усилия влекут за собой непредвиденные последствия, стратегия существенно зависит от:
- **ОБУЧЕНИЯ** — систем формирования представлений не только о том, *какие* усилия оказались действенными или провалились, но также позволяющих осознать необходимость пересмотра целей, результатов анализа и избранных направлений⁹.

Предложенная модель существенно отличается от традиционной концепции линейного прогресса — от принятия политических обязательств через разработку стратегии к ее реализации (рис. 1.1.). Она предполагает итеративный, экспериментальный и адаптивный взгляд на реальную деятельность правительств, когда положительная обратная связь ускоряет процессы изменений. Краеугольным камнем деятельности правительства становятся знания — например, о том, почему одни системы среднего образования функционируют лучше, чем другие. Почему некоторые экономики растут быстрее, чем другие. Или почему уровень доверия между некоторыми сообществами выше, чем между другими.

Знания непрерывно эволюционируют. В эпохи стремительных перемен правительства должны быстро осмысливать информацию об окружающем мире, полагаясь на сетевые взаимодействия в той же мере, что и на традиционные иерархии, и используя в качестве ресурса как разрозненные знания, так и предположения центра



РИСУНОК 1.1.
Разработка эффективной стратегии

(как написал однажды Авраам Линкольн, «догмы спокойного прошлого утрачивают силу в бурном настоящем»). Правительства должны учиться тому, как следует учиться, и смело идти на эксперименты, даже если порой те чреваты провалом. Большинство бюрократий руководствуются инстинктом, согласно которому в ответ на то или иное фиаско издаются еще больше правил и ужесточается контроль за их соблюдением. Но долгосрочных улучшений можно добиться только с помощью инноваций, поиска или адаптации новых знаний. Как писал великий политолог Аарон Вилдавски, «ошибка должна стать движущей силой изменений. В ее отсутствие у нас остается один наилучший путь к достижению целей, которые сами по себе останутся как постоянными, так и изменчивыми. В конце концов, первородный грех человека, вкушившего плоды древа познания, открыл нам возможность различать добро и зло. Какими бы грандиозными ни были наши желания, какими бы величественными ни были наши замыслы, мы остаемся простыми смертными, способными лишь подражать богу»¹⁰. Хороших стратегов

отличает не отсутствие ошибок, а способность черпать пользу из своих промахов. И чем неожиданнее реакция окружающего мира на их действия, тем глубже извлекаемые ими уроки¹¹.

Круг также служит метафорой политического контекста, в котором действует государство. Демократия — это круг, в который включены власть и суверенитет, изначально принадлежащие всем людям, но временно закрепленные за правительством, а затем возвращающиеся к своему источнику в форме, надо надеяться, мудрых решений и условий, облегчающих движение к лучшей жизни. Эти процессы могут протекать неравномерно, обретая иррациональные черты. Государственные стратеги должны учиться использовать непредсказуемые всплески страхов и надежд, прокладывая путь через «минные поля» всеобщих тревог и справляться с большей частью непредвиденных событий. Безусловно, способность действовать столь разумно — одна из положительных черт нормально функционирующей демократии. Но чтобы правительство эффективно действовало и обучалось, эти круги должны быть возможно более широкими и всеохватными, использующими способности представителей различных частей общества, невзирая на традиции секретности, келейности в принятии решений и косность элит. Бывший президент США Гарри Трумэн однажды заметил: «Удивительно, сколь многого можно достичь, если не обращать внимания на то, кто будет увенчан лавровым венком», — прекрасный совет тем, кто стремится пропагандировать идеи. Впрочем, я мог бы дополнить эти слова: «Удивительно, сколь многого можно достичь, если не обращать внимания на то, чьи идеи вы используете».

Автократии исходят из того, что участие общественности является препятствием на пути к разработке успешной стратегии. Анализ опыта различных государств свидетельствует об обратном. Норвегия — единственная из нефтедобывающих стран, которая успешно использовала сверхвысокие доходы для обеспечения будущих нужд, не допустив коррупции или обогащения избранной элиты. Одна из причин успеха заключалась в том, что направления расходования дополнительных средств

от продажи нефти были определены после широкой и длительной дискуссии. Демократии, как правило, демонстрируют более высокие результаты с точки зрения приобретения и использования релевантных знаний, будучи менее склонными к коррупции и самообману. Кроме того, им в гораздо большей степени по сравнению с прошлым столетием удалось преуспеть в привлечении новых технологий для поддержания оживленного общественного диалога. Технологии поддержания сетевых взаимодействий и сотрудничества быстро приобретают всеобщий характер. Одновременно упрощаются способы их использования, что облегчает доступ самых широких кругов общества к участию в разработке и реализации стратегий. Облегчается доступ к получению, сопоставлению и использованию официальных данных, что открывает широкие возможности тысячам умов обмениваться открытиями и идеями по разрешению тех или иных проблем. Определенно, основная идея этой книги состоит в том, что большинство наилучших стратегий основаны на простых решениях, задающих лишь общую рамку, которую умные, восприимчивые и ответственные люди могут использовать для достижения своих целей, поддерживая оперативную обратную связь посредством удобных коммуникаций. Вероятность провала чрезмерно сложных стратегий, авторы которых стремились учесть все возможные варианты развития событий, значительно выше.

В некоторых отношениях круговой взгляд на работу правительства не является принципиально новым. Для демократических стран недостаточно, чтобы руководители просто обладали новыми идеями или волей к действию. Власть отнюдь не является врожденной; ее получают и отдают. К тому же государственные лидеры во многом зависят от общественного мнения и того давления, которое общество на них оказывает. В многотомной биографии Линдона Джонсона ее автор, Роберт Каро, рассказывает о состоявшемся в 1960-х гг. визите к президенту США делегации феминисток. Во время встречи Джонсон внимательно выслушал всех участниц, интересовался деталями предложений, а затем подвел

итог: «Хорошо. Вы убедили меня в том, что я должен сделать это. А теперь избавьте от своего присутствия и попробуйте заставить меня на это пойти». Негодованию женщин не было предела, ведь они были уверены, что достаточно будет просто убедить самого могущественного человека на земле. Президента же интересовало, почему он должен становиться объектом критики, которую обрушат на него противники непопулярных мер. Женщинам следовало поднять такой шум, чтобы дать возможность Джонсону с видимой неохотой уступить им. Для демократического правительства общественное мнение имеет громадное значение. Это своего рода основание, на котором покоится его власть. Руководители должны учиться и направлять общественное мнение, и бросать ему вызов, и следовать за ним. Лидерам необходима чувствительность по отношению к зарождающимся в гражданском обществе «волнам» новых движений. Современные государственные стратегии обязаны учитывать динамику общественного мнения, предусматривать методы противодействия противникам и мобилизации союзников¹², особенно в тех случаях, когда правительство стремится влиять на поведение общества.

Причинность:
почему происходит так, а не иначе?

Стратегия предназначена для преобразования желаний в результаты посредством мобилизации власти и знания. Многие государственные стратегии были на удивление успешными. Но ни одна из них не приводила к столь однозначно положительному результату, как полная ликвидация оспы в 1960–1970-х гг., ставшая первой и единственной в своем роде. Рассмотрим этот пример в качестве вступления ко многим другим темам, которые я затрону в этой книге¹³. Оспа — смертельно опасное инфекционное заболевание, к тому же неизлечимое. Если в XX в. жертвами войн стали 100 млн человек, то оспа унесла 300 млн жизней. В конце 1960-х гг., когда Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) взяла на себя обязательства по искоренению этой болезни, в мире ежегод-

но регистрировалось около 15 млн случаев заболевания. Ответственность за решение этой задачи была возложена на Дональда Хендерсона, показавшего себя весьма необычным и изобретательным чиновником¹⁴. Первоначально многие «поднятые на борьбу» с оспой государственные учреждения пребывали в уверенности, что их основная задача состоит в проведении массовой вакцинации населения. Положительное отношение государства к кампаниям по прививке связано с их наглядностью, измеримостью и возможностью проследить прямую связь между затратами и результатом. Все это открывало возможность планировать крупномасштабные программы, использующие преимущества гранулированной вакцины, разработанной лондонским Институтом Листера, и безыгольного инъектора, позволявшего в течение часа вакцинировать 1000 человек (изобретение сотрудников Национального центра по борьбе с инфекционными заболеваниями США).

Однако сами по себе эти программы не работают. Они лишены гибкости, которая позволяла бы справляться с новыми вспышками болезни, что требует организации наблюдения и локализации распространения очагов. Для решения этой задачи необходимы специальные команды медиков, которые выявляли бы случаи оспы и выводили бы собственные новые методы борьбы с болезнью, адаптированные к местным обычаям, например, отслеживание слухов о случаях болезни и использование особых идентификационных карточек больных.

Наиболее успешные программы основывались не только на медицинских знаниях о заболевании, но и на новых методах сбора, распространения и использования оперативной информации. Основная идея заключалась в создании «кольца иммунизации» – быстрых мерах, направленных на предотвращение заражения людей, проживающих в районе вспышки оспы. ВОЗ настояла на введении строгих правил сбора данных и последующих мероприятий. Например, согласно одному из них, локализация очага должна была начинаться не позднее, чем через 48 часов после получения сигнала о вспышке болезни. Каждый сборщик данных знал, что его инфор-

мация будет немедленно задействована. В Индии фиксировался каждый случай сыпи или лихорадки. К заболевшему относились как к больному оспой до тех пор, пока не было доказано обратное. В некоторых случаях после выявления новых случаев болезни осуществлялся «поквартирный» обход, подкреплявшийся оперативными действиями, такими, например, как вакцинация всех людей, проживавших в радиусе полутора километров от места обнаружения больного. Все полевые участники проходили теоретическое и практическое обучение действиям при посещении деревень. Тренингами руководили не столько клиницисты высокого ранга, сколько младший медицинский персонал. Строгие правила были установлены и в отношении распределения ресурсов. Например, деревням, в которых были обнаружены заболевшие оспой, предоставлялся стандартный набор из топлива, вакцины, медицинского персонала и джипа. Одновременно производилась непрерывная оценка деятельности различных команд. О наиболее важных достижениях незамедлительно информировались участники крупных независимых национальных программ. Последний случай заболевания оспой был отмечен в 1977 г. в Сомали, что дало повод генеральному директору ВОЗ доктору Малеру охарактеризовать успех программы как «триумф не медицины, но менеджмента».

Задача искоренения оспы оказалась сравнительно простой. Избавить человечество от других болезней, таких как полиомиелит (который длительное время развивается в скрытой форме), существенно труднее. Но опыт, полученный в процессе реализации программы по оспе, может быть использован в процессе разработки и других эффективных государственных стратегий. Рассматриваемая нами стратегия начиналась как классическая, внедряемая сверху программа. Со временем, по мере того как у действующих на местах команд возникали новые идеи, она эволюционировала в нечто гораздо более сложное. Многие тысячи людей из разных стран мира, работавших над искоренением оспы, образовали обучающееся сообщество. В программе использовалась присущая государству способность осуществлять масштабные

действия, применяя стандартные инструменты. Но этим ее участники не ограничились. Фундаментом разработки программы стали знания, непосредственно связанные с медициной, с последующим привлечением других формальных (административных, социологических и антропологических) и неформальных типов знания. Они объединяли, с одной стороны, очень жесткие стандартизированные протоколы и задачи, а с другой — характеризовались значительной гибкостью, пренебрежением правилами и иерархией. И наконец, это была программа с очень четкой целью, которая вдохновляла участников и побуждала их к совместным действиям по ее достижению.

В рассмотренном нами примере ВОЗ удалось представить точную картину причин и следствий, которая является необходимым условием успеха любой стратегии. Для того чтобы их идентифицировать, чтобы правильно предвидеть, как повлияют на поведение людей новый закон, услуга или программа, государственные институты обязаны использовать знания из самых разных областей (политических и социальных наук, статистики, общественного мнения и т.д.). В некоторых отношениях государственная политика сродни медицине с ее диагнозами, оценками и решениями, основывающимися на общепризнанных знаниях, но выносимыми и принимаемыми в условиях неопределенности, что обуславливает необходимость тщательного изучения результатов.

Да, в сравнении с другими областями, причинно-следственные связи в сфере государственной политики являются далеко не очевидными. Но в некоторых сферах действия государственных учреждений основываются на достаточно надежных знаниях относительно причин и следствий. Основой такой надежности могут выступать общественные науки (например, понимание того, что повышение процентной ставки ведет к изменениям в инвестициях или сбережениях, или о том, что снижение общего уровня потребления спиртных напитков означает снижение остроты проблемы алкоголизма) или административный опыт (например, ограничение скорости автомобилей побуждает водителей передвигаться мед-

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru