

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-5-17-21
УДК 32.019.5(045)

Концептуально-идейные факторы качества современной государственной политики

С.П. Митрахович

Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблеме влияния востребованных в современных обществах идеологических, концептуальных и идейных факторов на качество государственной политики. Соотношение данных факторов и тех, что учитываются в различных количественных методологиях — важная составляющая дебатов о сущности современных государств, политических режимов, демократизации и модернизации. Политическая эволюция обществ невозможна без концептуально-идейных факторов, соответственно, перспективные подходы и методики оценки качества государственного управления будут зависеть от ценностных определений, лежащих в основе понимания желательности или нежелательности конкретных управленческих шагов. Примером противоречий, которые возникают в процессе влияния концептуальных факторов на эффективность государственного управления, являются споры вокруг ESG (экология, социальная политика и корпоративное управление), сами по себе отражающие кризис популярной концепции политического управления (governance). Рост социальных запросов на базе «модных» леволиберальных трактовок прав человека и гражданского общества, с одной стороны, формирует траекторию развития государственного управления во многих современных странах, а с другой — может приводить к «перегрузке государства», что отталкивает от подобного подхода все большее количество государств незападного типа.

Ключевые слова: государственная политика; качество управления; политическое управление; идеология

Для цитирования: Митрахович С.П. Концептуально-идейные факторы качества современной государственной политики. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2023;13(5):17-21. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-5-17-21

ORIGINAL PAPER

Conceptual and Ideological Factors of the Modern Public Policy Quality

S.P. Mitrakhovich

Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The article discusses the issue of ideological and conceptual factors which exert significant influence on the quality of the state policy in modern societies. The ratio of these factors and those taken into account in various quantitative methodologies is currently an integral part of the discussions concerning modern states, political regimes, democratization and modernization. The political evolution of societies is impossible without conceptual and ideological factors. This means that approaches and methods for assessing the quality of public administration will depend on the value definitions which underlying the understanding of the desirability or undesirability of specific management steps. An example of the contradictions that arise in the process of the influence exerted on the effectiveness of public administration by conceptual factors is the debate around ESG, which itself reflects the crisis of the popular concept of "governance." The growth of social requests based on "trendy" left-liberal interpretations of human rights and civil society, on the one hand, forms the trajectory for the development of public administration in many modern countries, but, on the other hand, the same request can lead to "overwhelming of the state," which repels an increasing number of non-Western states from this approach.

Keywords: public policy; quality of management; governance; ideology

For citation: Mitrakhovich S.P. Conceptual and ideological factors of the modern public policy quality. *Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2023;13(5):17-21. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-5-17-21

Качество управления давно является одной из ключевых тем для социальных наук в силу своего очевидного прикладного значения, способности улучшить данный процесс на различных уровнях — от менеджмента фирмы или конкретной отрасли экономики национального государства до политического процесса международной интеграции или даже решения глобальных задач мирового сообщества. При этом управление в больших системах и при участии принудительных механизмов государства неизбежно становится производным от ценностной картины мира людей, принимающих решения — представителей политического класса.

За последние десятилетия появилось большое количество разнообразных количественных методологий, касающихся изучения качества государственного (и политического) управления и факторов подключения к социально-политическим процессам достаточно влиятельных негосударственных игроков [1]. Существенное внимание уделяется вопросам восприятия бизнесом коррупции, населением — качества бюрократических сервисов, бюджетных и медицинских услуг; а также базовым социально-экономическим данным, вроде продолжительности жизни и распространения ряда заболеваний [2].

Однако формализованные оценки, хотя и упрощают сравнение стран и/или периодов их развития, не всегда дают возможность адекватно прогнозировать развитие управленческих процессов как части политической эволюции обществ. Не говоря уже о том, что наиболее раскрученные рейтинги качества госуправления (получившие признание на уровне авторитетных международных организаций и проникшие даже в государственные программы развития ряда стран) на практике могут оказаться формой манипуляции общественным мнением или даже прямым подлогом. Так, в августе 2020 г. Всемирный банк принял решение о приостановлении публикации своего знаменитого рейтинга *Doing Business* о сравнительном качестве государственных регуляторных услуг в различных странах мира. Позже он обнародовал результаты внутреннего расследования, согласно которому топ-управленцы оказывали на исполнительных сотрудников давление, чтобы те завышали места в рейтинге конкретных стран.

Идеологические (идейные) факторы определяют векторы развития государств и международных сообществ. В этом смысле картина мира в сознании принимающих решение людей и количественно

измеряемые параметры, к которым необходимо стремиться, будут весьма разными. Например, без конкретной идеологической базы относительно того, какие признаки успешного социального развития (social) существуют, сложно продвигать концепции вроде ESG. Даже для элиты и публичного дискурса конкретного государства трактовки успеха социального развития могут быть разными — например, в США популярны дискуссии на тему соотношения успехов различных социальных групп для пользы всего общества. Важность разнообразия любой ценой (diversity) неизбежно вступает в противоречие с теми же классическими принципами меритократии, казалось бы, заложенными в базовые представления западных обществ об эффективном государстве и эффективных элитах. Социальный же успех за пределами Запада, на «глобальном Юге», может пониматься совсем в ином ключе и не измеряться общепринятыми единицами.

История с ESG, и в том числе относительное снижение популярности этой концепции в 2021–2023 гг. (когда в число ее публичных и открытых критиков вошел, например, «визионер» Илон Маск), доказывает, сколь велика роль интеллектуально-политических групп, подконтрольных им каналов коммуникаций, да и отдельных знаковых персоналий для формулировок и продвижения идейных базисов для теорий государственного и политического управления. Контролирующие «гуманитарные высоты» и коммуникативные каналы группы вполне могут навязать другой части общества «идейные решения» по интерпретации базовых задач и критериев социального успеха, которого необходимо добиваться. Причем, чем более «постматериальными» и ценностно ориентированными становятся современные общества (парадигма Р. Инглхарта [3]), тем важнее вопросы контроля над центрами создания и продвижения идейных конструкций.

Идейное поле политических и обществоведческих дискуссий в последние годы фокусируется вокруг понятия «governance», то есть сложного управления (или политического/общего управления), когда государственные и негосударственные институты соединены не только и не столько иерархическими отношениями, сколько сотрудничеством, со-управлением, сетевыми структурами с минимизацией при этом механизмов прямого давления и принуждения [4]. Концепция стала настолько популярной, что даже попала в документы ООН, Европейского союза и иных организаций.

По одной из версий, данный тип управления был способом преодоления кризиса легитимно-

сти западных обществ 1970-х гг., описанного еще в классических работах Ю. Хабермаса (противоречия растущих социальных запросов различных слоев общества). При этом на Западе также наблюдался кризис перегрузки (overload) государственных управленческих структур — из-за расширения количества и качества социальных запросов (welfare state, меньшинства, политика идентичностей и т.д.) при формальной готовности политиков «слышать все голоса общества» [5]. Акцентирование групповых идентичностей порождало излишне амбициозные запросы (которые зачастую противоречили друг другу) к государству и к государственному управлению.

Governance как политическое управление и его специфические формы теоретически должны помочь преодолеть кризисные явления, наблюдаемые с 1970-х гг., и ответить на новые вызовы, включая технологический прогресс, цифровизацию, новые социальные расколы и многочисленные конфликты по вопросу идентичностей. Одной из популярных политических формул стала так называемая концепция good governance, в основном применявшаяся к переходным обществам с конца 1980-х гг. и подразумевавшая эффективное использование государственных ресурсов (прежде всего — за счет сокращения «необоснованных» трат), предотвращение использования государственной принудительной силы не по назначению, соблюдение норм правового государства (rule of law).

При этом вся философия good governance предполагает, что суть государственного управления заключается именно в удовлетворении социальных запросов групп общества, но именно всех, а не отдельно взятых (и не только привилегированных). Остается вопрос: какие именно группы должны считаться привилегированными, а какие «недопредставленными» на политическом и социальном уровне? В получившей распространение интерпретации Ф. Фукуямы good governance должно быть «сильным», в том смысле, что оно компетентно осуществляет свои функции, не перегружая бюрократов дополнительными деятельными обязанностями, не подталкивая их к реализации дополнительных мер контроля, а со стороны общества такое государство пользуется доверием [6]. Также часто упоминается такое обязательное качество политико-управленческих институтов при good governance, как беспристрастность (impartiality), т.е. способность реализовывать регуляторные практики по отношению к социальным группам и инди-

видам без предубеждения или ангажированности какими-либо партикулярными интересами.

Концепция good governance, признанная ООН и взятая на вооружение Международным валютным фондом (МВФ), в реальности довольно быстро стала инструментом проведения определенных идеологических тезисов, а не только технократически понимаемых критериев. МВФ на рубеже XX–XXI вв. объяснял свои отказы от шагов навстречу некоторым правительствам зачастую именно «неспособностью» последних соблюдать критерии good governance. При этом политически союзные Западу режимы могли получать помощь через МВФ, несмотря на нередко вопиющее несоблюдение консенсуса между социальными группами и то, что они не учитывают позиции всех стейкхолдеров и т.д. (яркий пример — Украина, где пророссийские политические, социальные и медийные группы сознательно ограничивались, если не подавлялись).

Good governance предполагает, что, если институты бизнеса и гражданского общества вовлечены в большой политико-управленческий процесс, то должна присутствовать широко понимаемая ответственность (accountability) со стороны данных формально негосударственных институтов (по факту же связанных с государством в одну систему). В рамках теорий гражданского общества это дает интересное сочетание L- и M-парадигм (в первой гражданское общество не противопоставляется государству, а во второй — противопоставляется, good governance же, хотя и отводит свои партикулярные роли институтам гражданского общества, но фактически «нагружает» их общегосударственной значимостью). В перспективе подобный феномен создает комплекс теоретических и практических проблем — насколько ответственными перед всем обществом и его интересами являются, например, ключевые технологические компании (от продуктов и платформ которых в буквальном смысле слова зависит повседневная жизнь всех граждан) или якобы авторитетные экологические или правозащитные организации.

Часть исследователей при этом стали признавать, что концепция good governance была слишком «заточена» именно на западные стандарты, попытки навязать которые иным культурам наткнулись на их существенные, имманентные отличия от западных моделей. В данном подходе используются методы политической антропологии для выделения особенностей корневой, культурной системы обществ, которые имеют свои собственные представления о том, что есть «консенсус» или «учет

мнения всех сторон», и как раз через политическую антропологию демонстрируются ограничения концепции good governance [7]. Подобный подход и в академической, и, собственно, в политической среде можно назвать «культурным» («культурной теорией») в противовес универсалистским моделям. В последние годы в ряде стран, в том числе в России, активно звучат предложения и проходят дискуссии по «национализации» интеллектуальной жизни — политической [8], а также, например, в сфере образования [9] и т.д., что можно считать ответвлением «культурного подхода».

Концепция governance имеет и иные ответвления, ставшие довольно многочисленными (hybrid governance, public governance, co-governance, asymmetric governance, participatory governance*). Все они претендуют на построение различных идейно-технических схем, которые могли бы более точно или более оптимально описать желаемые системы соуправления государственных и негосударственных институтов. Часть из них предлагает также свою интерпретацию и развитие «теории элит», особенно в контексте концепции «политического класса», отходящей от привычных для второй половины XX в. меритократических концепций вроде «менеджериальной революции» или постиндустрализма. В меритократии легче измерить «право на занятие должности», есть четко измеряемые кейсы вроде успешного или неуспешного исполнения контактов — а в governance и в концепции «политического класса» зачастую

проводится мысль о принадлежности (либо желаемой принадлежности) к управленческому классу более широкого круга лиц. В число последних могут попасть ставшие заметными на фоне цифровизации и новых поворотов массовой политики социальные активисты, блоггеры, зачастую даже «самопровозглашенные лидеры общественного мнения», которые по старым меритократическим критериям были бы отрезаны от управления на уровне общества. Новые «немеритократические» интерпретации при этом считаются их авторами более экономически прогрессивными и демократичными.

Подводя итоги, отметим, что инклюзивность как черта governance и сходных теорий, выдается за способность ускорить экономический рост, поскольку — в теории — не должно быть отдаленных от экономического успеха страны групп, а этому как раз способствует большая управляемость публичной политики. Для демократической же теории и практики новые концепции, вроде бы, являются продолжением полиархии, где место части бюрократических групп занимают «коллективистски-демократические» [10] формы организации вроде кооперативов наемных рабочих, групп взаимопомощи, коммунальные и муниципальные инициативы, а также международные проекты (по миграции, гендерным вопросам, климату и иным «модным» темам). Правда, в подобной организации полиархии возникают проблемы с согласованием интересов слишком большого числа групп, каждая из которых претендует на индивидуальность и особые гарантии для инклюзии.

* Гибридное управление, государственное управление, совместное управление, асимметричное управление.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситету.

ACKNOWLEDGMENTS

The paper was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds on a state order to the Financial University.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Клименко А.В., Ларионов А.В., Минченко О.С. Сфера государственного управления и ее основные характеристики. М.: Издательский дом Высшей школы экономики; 2021. 44 с.
2. Добролюбова Е.И. Оценка качества государственного управления в России и других крупных экономиках мира. *Государственная служба*. 2021;(1):19–27.
3. Инглхарт Р. Культурная эволюция: как изменяются человеческие мотивации и как это меняет мир. Пер. с англ. М.: Мысль; 2018. 347 с.
4. Михайлова О.В. Концепция «Governance»: политические сети в современном государственном управлении. *Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество)*. 2009;(2):40–58.

5. King A. Overload: Problems of Governing in the 1970s. *Political Studies*. 1975;(23):284–296.
6. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. Пер. с англ. М.: ООО «Издательство АСТ»; ЗАО НПП «Ермак»; 2004. 730 с.
7. Poluha E., Rosendahl M. Contesting 'good' governance: crosscultural perspectives on representation, accountability and public space. Routledge: Psychology Press; 2002. 276 p.
8. Шатилов А. Б. Российская политология: настало время модернизации и национализации? *Власть*. 2022;(4):9–14. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v30i4.9116>
9. Петросянц Д. В., Митрахович С. П. Коллаборации в современной науке: курс на автаркию? *Власть*. 2021;(6):38–41. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v29i6.8675>
10. Rothschild J. The Logic of a Co-Operative Economy and Democracy 2.0: Recovering the Possibilities for Autonomy, Creativity, Solidarity, and Common Purpose. *The Sociological Quarterly*. 2016;57(1):7–35.

REFERENCES

1. Klimenko A.V., Larionov A.V., Minchenko O.S. The sphere of public administration and its main characteristics. Moscow: Izdatel'skiy dom Vysshej shkoly ekonomiki; 2021. 44 p. (In Russ.).
2. Dobrolyubova E.I. Assessing the quality of public administration in Russia and other major economies of the world. *Gosudarstvennaya sluzhba = Public service*. 2021;(1):19–27. (In Russ.).
3. Inglehart R. Cultural evolution: how human motivations change and how it changes the world. Transl. from English. Moscow: Thought; 2018. 347 p. (In Russ.).
4. Mikhailova O.V. The concept of "Governance": political networks in modern public administration. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21: Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo) = Bulletin of Moscow University. Episode 21: Governance (state and society)*. 2009;(2):40–58. (In Russ.).
5. King A. Overload: Problems of Governing in the 1970s. *Political Studies*. 1975;(23):284–296.
6. Fukuyama F. Trust: social virtues and the path to prosperity: Trans. from English. Moscow: ООО "Izdatel'stvo АСТ": ЗАО НПП "Ермак"; 2004. 730 p. (In Russ.).
7. Poluha E., Rosendahl M. Contesting 'good' governance: cross-cultural perspectives on representation, accountability and public space. Routledge: Psychology Press; 2002. 276 p.
8. Shatilov A.B. Russian political science: is it time for modernization and nationalization? *Vlast' = Power*. 2022;(4):9–14. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v30i4.9116> (In Russ.).
9. Petrosyants D.V., Mitrakhovich S.P. Collaborations in modern science: a course towards autarky? *Vlast' = Power*. 2021;(6):38–41. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v29i6.8675>
10. Rothschild J. The Logic of a Co-Operative Economy and Democracy 2.0: Recovering the Possibilities for Autonomy, Creativity, Solidarity, and Common Purpose. *The Sociological Quarterly*. 2016;57(1):7–35.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Станислав Павлович Митрахович — старший преподаватель департамента политологии, Финансовый университет, Москва, Россия

Stanislav P. Mitrakhovich — Senior lecturer of the Department of Political Science, Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0003-2252-6006>

spmitrahovich@fa.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 15.04.2023; принята к публикации 11.05.2023.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was received on 15.04.2023; accepted for publication on 11.05.2023.

The author read and approved the final version of the manuscript.