

**«КОММУНИКАТИВНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ»:
КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПОНЯТИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

.....

А. В. Курочкин¹

Ключевая проблема, рассматриваемая в статье — это поиск нового определения эффективности государственного управления, а также базовых принципов, обеспечивающих эффективный процесс координации в условиях современного сетевого общества и экономики знания. Рассматривается трактовка понятия «эффективность» в различных школах теории управления. С целью решения данной задачи автор вводит в научный оборот понятие «коммуникативная эффективность» и раскрывает методологические основания, на которых оно базируется. Основное внимание при этом уделяется неоинституциональному подходу (теории соглашений) и концепции коммуникативного действия Ю. Хабермаса. Выделяются принципы, обеспечивающие коммуникативную эффективность системы государственного управления: обеспечение возможности одновременного сосуществования различных форм координации взаимодействий и легитимирующих их ценностных порядков; минимизация возможной экспансии одного ценностного порядка и доминирования какой-либо одной формы координации; необходимость учета при выборе той или иной формы координации соответствующей ей временной перспективы; создание соответствующей институциональной основы; широкое использование сложных сетевых форм координации.

Ключевые слова: коммуникативная эффективность, сетевые формы координации, коммуникативная рациональность, интерпретативная рациональность, ценностные порядки.

Термин «эффективность» — едва ли не самый распространенный в публичных заявлениях современных российских и зарубежных политиков, а также программных документах различных политических партий. Он представляет собой ключевую цель и высший принцип функционирования системы государственной управления как в содержании курса «политики модернизации» Д. А. Медведева, так и в курсе «политики развития» В. В. Путина [4, 5]. Он же послужил главным ориентиром последних реформаторских инициатив (проекта «открытого правительства» или «правительства 3G» и др.) президента США Барака Обамы [9].

¹ Курочкин Александр Вячеславович – кандидат социологических наук, доцент, заместитель декана факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета по научной работе. Эл. почта: alexkur@bk.ru.

Не менее популярно понятие «эффективность» и в научных работах по теории государственного управления и политики. Вместе с тем даже поверхностный анализ западной литературы выявляет проблему множественности значений термина эффективность и в некоторых случаях серьезные затруднения с его дословным переводом на русский язык.

Так, в англоязычных источниках можно обнаружить не менее четырех трактовок понятия «эффективность»: *performance*, *efficiency*, *effectiveness*, *efficiency*. Термин *efficiency* обычно переводится на русский язык как «результативность» или «экономическая эффективность», что означает «соотношение полезного результата (эффекта) и объема использованных или затраченных для этого ресурсов, выражающее степень целесообразности и рациональности произведенных расходов». *Efficacy* — понятие, близкое по значению к экономической эффективности, но все же имеющее организационно-технический оттенок. Оно обозначает оценку способности аппарата управления рационально использовать ресурсы для достижения заданных целей в срок и не превышая предписанный лимит ресурсов. *Effectiveness* — это эффективность, в которой акцент сделан на сочетании оценки затратности реализуемых решений и достигнутых с помощью данных решений результатов. И наконец, понятие *performance* обозначает комплекс оценочных параметров, по которым можно проанализировать качество государственного управления в совокупности различных аспектов: социального, экономического, политического и менеджериального. Определим его как качественную мультикритериальную характеристику политико-административного управления, основанную на принципах эффективности нового публичного менеджмента: высоком качестве услуг, конкурентоспособности административных структур, экономичности процесса управления.

Данная многозначность термина «эффективность» представляется не случайной. Научные представления об эффективности зависят, с одной стороны, от развития методологии административной науки, а с другой — от объективных изменений социальной, экономической, культурной и прочих сред, в которых это управление осуществляется. Развитие методологии государственного управления в течение XX в. значительно обогатило наши знания о том, какие методы и инструменты управления считать эффективными, как должна быть спроектирована оптимальная управленческая структура и т.д. Если проследить этот процесс, то можно отметить следующие важные изменения.

В рамках «классической школы» управления (Ф. Тэйлор, А. Файоль, Д. Гьюлик и др.) *эффективность* определялась преимущественно как «достижение формальных целей заранее установленными методами в конкретные сроки» [12, с. 15]. Однако такой механистический подход к концептуализации понятия «эффективность» предполагал, что цели организации четко установлены и измеряемы и для их достижения используются стандартные методы.

Данный подход оказался уместен лишь для анализа эффективности сравнительно простых организаций, персонал которых подчинен конкретным правилам и выполняет простые рутинные операции. Не случайно он получил распространение в условиях расцвета конвейерного производства.

Известный представитель американской административной науки Дуайт Уалдо прямо указывал на детерминацию роста всеобщего интереса к феномену эффективности процессом перехода от условий деятельности организаций XIX в. к условиям деятельности организаций XX в.: «На стыке веков, однако, стало очевидно, что мораль, несмотря на всю желательность, недостаточна. Демократия должна быть состоятельной, активной. Гражданам следует быть активными и бдительными. Государственная машина не должна терять время, деньги и энергию. Расточительное использование наших ресурсов следует исправлять. Если наши благие намерения терпят крах из-за неэффективности, тогда, следовательно, неэффективность и есть главный порок» [14, с. 145].

Лауреат Нобелевской премии по экономике Г. Саймон также писал, что эффективность является «modus operandi организации» и часто используется как виртуальный синоним понятия «рациональность». Следовательно, основной задачей административной теории становится поиск того, «каким образом организация должна быть сконструирована, чтобы выполнять работу эффективно» [10, с. 64]. Данный подход предполагал в качестве основных методов достижения эффективного функционирования организации формализованные распоряжения, приказы, инструкции, направленные на рационализацию деятельности персонала. Сужая базу для непредсказуемых, случайных действий индивидов, директивный способ управления, по мнению приверженцев технократического, или механистического, подхода, позволял наилучшим образом производить количественную рационализацию, облегчая тем самым процесс измерения эффективности, который осуществлялся с помощью простых показателей в системе затрат/выпуска. Но при этом социальное качество организационных изменений, их влияние на внутри- и межорганизационные коммуникации почти всегда остается за бортом исследований.

«Школа человеческих отношений», ознаменовавшая следующий, бихевиристский этап в развитии административной теории, отвергла механистическое понимание эффективности как слишком упрощенное и не соответствующее практике. Эффективность трактуется здесь как сложное, комплексное явление, оцениваемое по целому ряду критериев: степени удовлетворения персонала организации своей работой и ее результатами, уровню текучести кадров в организации, мотивации персонала и др. В этом случае к условиям эффективности (кроме лояльности, подчинения и четкого знания процедуры выполнения операций) стали относиться и осознанное удовлетворение работой и условиями труда, межличностными отношениями, сложившимися в коллективе [1]. Иными словами, в исследование феномена эффективности в

рамках поведенческого подхода были включены социально-психологические факторы и неформальные связи внутри организации.

Кибернетический, а позже и синергетический подход, составившие основу общесистемной теории управления, сделали это понятие еще более сложным, постаравшись избежать как ориентации на предпосылку максимизации полезности отдельных субъектов, так и структурного детерминизма. Ключевым принципом данных методологий стало признание открытости и сложности современных организаций, их активное взаимодействие с внешней средой за счет включения механизмов положительной и отрицательной обратной связи, т.е. они отвергали как простоту, закрытость и линейность развития организаций, присущую механистическим моделям так и индивидуализм, атомистичность и чрезмерный психологизм, характерные для теоретических разработок представителей школы человеческих отношений. Таким образом, новый системный показатель эффективности стал еще более сложным, поскольку включил в себя исторические (зависимость от условий генезиса системы и дальнейшего хода развития), психологические (мотивационные), рыночные (ориентация на максимизацию собственной полезности) и структурно-институциональные компоненты. Он приобрел отчетливо мультикритериальный характер, что в целом соответствует сложившейся ситуации в административной науке, где на сегодняшний день отсутствует доминирующий теоретический подход или концепция, а большинство исследований строятся на междисциплинарной основе.

Трансформация социокультурной, политической и экономической реальности в течение последних 20-30 лет также значительно скорректировала наши представления об эффективном государственном управлении и политике. Сегодня данные изменения чаще всего описываются в рамках методологии постиндустриализма или близких подходов с помощью терминов «технологическая революция», «общество знания», «информационная экономика», «глобализация» и характеризуются ростом нестабильности и дезинтеграцией социальных систем, непредсказуемостью и чрезвычайной сложностью развертывания экономических процессов, проблемами социальной идентичности, смешением и исключительным многообразием культурных течений. Вместе с тем явственно проступает новый социальный тренд — развитие и широкое распространение различного рода сетевых структур (как реальных, так и виртуальных). Все это требует уточнения понятия «эффективность» применительно к государственному управлению и политике, функционирующих в условиях совершенно новой внешней среды [1].

Для того чтобы попытаться учесть обозначенные особенности современного сетевого общества и сформулировать такое определение эффективности, которое отражало бы прежде всего ее внеэкономические (менеджеральные и политические) характеристики, обратимся к понятию «коммуникация». Коммуникация и координация коммуникаций представляются не просто важ-

ными, а ключевыми процессами современного социального и политического управления. Поэтому считаем целесообразным ввести в научный оборот термин «коммуникативная эффективность».

Под *коммуникативной эффективностью*², или *эффективностью взаимодействий*, мы будем понимать функцию минимизации транзакционных издержек, рассматриваемых здесь в более широком значении, как издержки социальных обменов. Таким образом, данное понятие сфокусировано на качестве работы механизма координации социальных связей и взаимодействий.

Предложенный подход к концептуализации понятия коммуникативная эффективность строится на следующих основных предпосылках:

– коммуникативная эффективность государственного управления состоит в минимизации политической неопределенности на макроуровне, предложении ясных «правил игры» для всех контрагентов и контроле за их исполнением;

– коммуникативная эффективность напрямую зависит от административного потенциала государства, определяемого как «способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия» [2, с. 16] (важно отметить, что речь здесь идет не о количественном увеличении бюрократической, военной или полицейской мощи государства, а о поиске новых общественных способов реализации государственного управления);

– в качестве основного способа повышения управленческого потенциала государства (в аспекте коммуникативной эффективности) выступает создание оптимальной институциональной базы, проясняющей социальные, политические и экономические взаимодействия акторов, а также обеспечивающей равноправность и справедливость таких взаимодействий.

Необходимо подчеркнуть, что данный термин базируется на методологических принципах, близких к концепции коммуникативного действия и коммуникативной рациональности Ю. Хабермаса, исходящей, как известно, из новой интерпретации самого акта коммуникации: не как односторонней передачи информации от субъекта А к субъекту Б, а как равноправного дискурсивного диалога, в ходе которого обе стороны должны стремиться к достижению рационального консенсуса, т.е. преодолению субъективных позиций и интересов в пользу рационально обоснованного и принимаемого обеими сторонами согласия. Таким образом, исходным постулатом для концепции коммуникативной рациональности становится разделяемое всеми сторонами положение о том, что достижение рационально мотивированного понимания (точнее, взаимопонимания) в принципе возможно.

² Понятие «коммуникативная эффективность» встречается в литературе, однако в большинстве источников под ним понимается то, насколько точно носитель информации передает смысл сообщения, заложенный его отправителем. Соответственно применение этого определения ограничивается сферами PR и рекламы [6].

Важным дополнением к теории коммуникативного действия представляется идея о множественности «миров» или ценностных порядков, структурирующих коммуникацию людей. Она нашла наиболее полное отражение в работах французских неoinституционалистов, представителей теории соглашений Л. Тевено, Л. Болтянски, О. Фаворо, Э. Кьяпелло и др.

Эти «миры» представляют собой совокупность формальных и неформальных норм (последним уделяется преимущественное внимание), составляющих «правила игры, по которым осуществляется взаимодействие между людьми в той или иной сфере их деятельности» [3, с. 61]. Всего французские неoinституционалисты выделили семь таких «миров»: рыночный, индустриальный, традиционный, гражданский, мир общественного мнения, экологический мир и, наконец, мир вдохновения и творческой деятельности, отмечая при этом, что данный список может быть дополнен.

Основной задачей исследователя становится, таким образом, поиск общего основания, исходя из которого можно было бы интерпретировать принимаемые решения, делать их понятными и легитимными в контексте различных ценностных порядков. Для её решения в качестве нового понятия вводится термин «интерпретативная рациональность», обозначающий «способность к сохранению согласованного характера действий через выработку понятных для всех участников транзакции ориентиров» [3, с. 60]. Следовательно, «интерпретативная рациональность» становится основанием для обеспечения эффективной координации взаимодействий и повышения коммуникативной эффективности.

Как справедливо отмечает Лоран Тевено, в условиях современного общества, отличающегося исключительной нестабильностью, неопределенностью траекторий развития, требуется такое понятие координации, которое актуализирует не стабильный и воспроизводящийся порядок, а динамичный процесс достижения консенсуса в данный конкретный момент, в данном месте. Кроме того, оно должно отвечать требованию сосуществования разнообразных способов координации. Таким образом, теория согласований в первую очередь нацелена на поиск «множества способов «вовлеченности», каждый из которых подразумевает особый когнитивный формат... особый тип интерпретации окружающей природной среды и артефактов» [7, с. 255].

С позиций данного подхода организации любого рода рассматриваются как «сложные образования, созданные специально для достижения компромисса» [7, с. 260]. Соответственно «члены организаций вовлечены в различные способы координации в зависимости от конфигурации ситуации, в которой они находятся» [7, с. 261], т.е. организационный порядок носит динамический и ситуативный характер. В частной сфере, где наиболее распространенным видом организации является фирма, она представляет собой прежде всего динамический компромисс между рыночным и индустриальным миром.

В ситуации оценивания мы постоянно сталкиваемся с проблемой несогласованности исходных позиций (когнитивных оснований) интерпретаторов того или иного события, процесса или результата. В политике и государственном управлении такая несогласованность встречается, пожалуй, даже чаще, чем в других сферах общественной жизни, и проблема координации стоит соответственно более остро. Примеров парадоксально противоречивого истолкования одного и того же политического решения довольно много. Например, британский исследователь Доббин отмечал, что «выравнивание цен в Америке трактовалось как неудача политики стимулирования конкуренции, а в Великобритании — как успех политики, нацеленной на стабилизацию промышленности» [8, с. 124].

Весьма показателен в этом смысле пример широкой дискуссии относительно применения рыночных методов управления в государственном секторе и уровня конкурентоспособности государственных услуг. Ее апогей, как известно, пришелся на конец 1990-х — начало 2000-х гг. в связи с широким распространением методов нового публичного менеджмента и маркетинга в общественном секторе в целом. Л. Тевено довольно точно структурирует и исследует данный процесс, который «проходит через два этапа: сначала некое общее благо дискредитируется и объявляется частным благом (изобличается его фальшивая ценность); затем из другого порядка обоснования извлекается иное общее благо и объявляется ценностью (демонстрируется его истинная ценность). В результате этого процесса ситуация переворачивается с ног на голову, и мы попадаем в другой мир: так называемый «гражданин» оказывается всего-навсего совокупностью клиентов с частными интересами, или, аналогично, так называемый «клиент» на деле оказывается гражданином, наделенным правом пользоваться открытыми для всех общественными услугами» [7, с. 261]. Фиаско неолиберального курса, определенно настаивавшего на распространении рыночной координации за пределами собственно рынка хорошо объяснимо неизбежным возникновением конфликта с другими типами ценностей или когнитивными основаниями. Чем более широко пытались распространить ценности рыночного мира, тем большее количество конфликтов возникало и тем острее становились противоречия между когнитивными основаниями координации.

То же самое справедливо и для попыток установления в качестве доминирующего ценностного порядка индустриального (техничко-бюрократического) или гражданского мира, который чаще всего ассоциируется с идеологией этатизма.

В качестве общего вывода отметим, что обеспечение коммуникативной эффективности системы государственного управления требует соблюдения в управленческой практике следующих принципов:

1) обеспечения возможности одновременного сосуществования различных форм координации взаимодействий и легитимирующих их ценностных порядков, при этом они должны признаваться равноправными;

2) минимизации возможной экспансии одного ценностного порядка и соответственно доминирования какой-либо одной формы координации: «открытость организации разным способам координации позволяет ей справляться с неопределенностью, проистекающей из столкновения нескольких способов координации»; «наличие нескольких способов координации делает экономическую организацию более адаптивной, обеспечивая своего рода динамическую эффективность» [11, с. 498];

3) необходимости учета при выборе той или иной формы координации соответствующей ей временной перспективы: ориентации на прошлое (традиционный порядок), настоящее (рыночный порядок) или будущее (индустриальный порядок);

4) соответствия институциональной основы коммуникативной эффективности требованиям крайне изменчивой внешней среды: быть более гибкой и подвижной, способной меняться в направлении достижения компромисса между ценностными порядками (при этом переопределяется роль институтов: вместо сравнительно жестких детерминант поведения они рассматриваются скорее как поле возможных решений, проясняющих общую перспективу взаимодействия для акторов, чье поведение они регулируют);

5) широкого использования сложных сетевых форм координации, которые оказываются наиболее гибкими, открытыми и «толерантными» к другим формам координации и обеспечивают наиболее эффективный процесс принятия решений относительно производства и распределения общественных благ.

Библиографический список

1. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН, 2006.
2. Государство в меняющемся мире (Отчет о мировом развитии — 1997 г.). М.: Прайм-ТАСС, 1997.
3. Олейник А. Н. В поисках институциональной теории переходного общества // Вопросы экономики. 1997. № 10.
4. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России В. В. Путина 12 декабря 2012. URL: <http://президент.рф/transcripts/17118/>
5. Путин видит будущее России в инновационной экономике. URL: <http://www.rosbalt.biz/2008/11/20/543284.html>
6. Смирнова О. О. Оценка эффективности рекламной кампании: учеб. пособие. М.: МАКС Пресс, 2005.

7. *Тевено А.* Организационная комплексность: конвенции координации и композиция экономических образований // *Западная экономическая социология: хрестоматия современной классики.* М.: РОССПЭН, 2004.
8. *Dobbin F.* Forging Industrial Policy: The United States, Britain and France in the Railway Age. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
9. Open Government Plan. 9 April, 2013. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/188085.pdf>.
10. *Simon H.* The proverbs of administration // *Public administration review.* 1946. № 6.
11. *Stark D.* Rethinking Internal Labour Markets: New Insights From a Comparative Perspective // *American Sociological Review.* 1986. Vol. 51.
12. *Taylor F.* Principles of Scientific Management. Harper: New York, 1911.
13. *Thevenot L.* Legitimate Modes of Coordination in the «Economics of conventions» // *Intersubjectivity in Economics.* London: Routledge, 2001.
14. *Waldo D.* Public Administration // *International Encyclopedia of the Social Science.* New York: Macmillan, 1968. Vol. 13.

Статья поступила в редакцию 29.05.2013.

.....

COMMUNICATIVE EFFICIENCY: CONCEPTUALIZATION OF THE NOTION AND THE PROSPECTS OF APPLICATION IN THE THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

A.V. Kourochkin

Kourochkin, Aleksandr Viacheslavovich, Cand. Sci. (Sociology) Assist. Prof., Scientific deputy dean for Political science, St. Petersburg State University. E-mail: alexkur@bk.ru.

The key problem considered by the article is the search of the new definition for public administration efficiency as well as basic principles providing efficient co-ordination process in contemporary network society and knowledge economy. Efficiency notion is rendered in different schools of management theory. In order to find the solution for the problem the author introduces communicative efficiency notion and reveals the methodological bases to found on. The main attention in addition is paid to non-institutional approach (agreement theory) and the theory of communicative action by J. Habermas. Some principles are emphasized providing communicative efficiency of public administration system like guaranteeing possibility of simultaneous existence of different forms of co-ordinating interactions and value cosmos; minimisation of possible expansion of one of the value cosmoses and dominating of one of the forms of co-ordination; the need for taking into account time outlook selecting this or that form of co-ordination; development of a corresponding institutional base; wide application of complex network coordination forms.

Key words: communicative efficiency, network forms of co-ordination, communicative rationality, interpretative rationality, value cosmoses.

References

1. *Gosudarstvennaya politika i upravlenie: uchebnik: v 2 ch. Ch. 1: Kontseptsii i problemy gosudarstvennoy politiki i upravleniya* [Public policy and administration, In 2 v, Part 1, Concepts and problems of public policy and administration], Moscow, ROSSPEN, 2006

2. Gosudarstvo v menyayushchemsya mire (Otchet o mirovom razvitii — 1997 g.) [State in a changing world, 1997 world development report], Moscow, Praym-TASS, 1997
3. *Oleynik, A. N.*, V poiskakh institutsional'noy teorii perekhodnogo obshchestva [In search of institutional theory of a transitional society], *Voprosy ekonomiki*, 1997, No. 10
4. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii Prezidenta Rossii V. V. Putina 12 dekabrya 2012 [Presidential message of Mr. Putin to the Federal Assembly of 12 Dec. 2012], <http://prezident.rf/transcripts/17118/>
5. Putin vidit budushchee Rossii v innovatsionnoy ekonomike [Putin sees Russian future in innovation economy], <http://www.rosbalt.biz/2008/11/20/543284.html>
6. *Smirnova O. O.*, Otsenka effektivnosti reklamnoy kampanii: ucheb. Posobie [Advertising campaign assessment, textbook], Moscow, MAKS Press, 2005
7. *Thévenot L.*, Organizatsionnaya kompleksnost': konventsii koordinatsii i kompozitsiya ekonomicheskikh obrazovaniy, Zapadnaya ekonomicheskaya sotsiologiya: Khrestomatiya sovremennoy klassiki [Organisational integrity, conventions, co-ordinations, and compositions of economic formations, Western economic sociology, reading book of modern classic], Moscow, ROSSPEN, 2004
8. *Dobbin F.*, Forging Industrial Policy: The United States, Britain and France in the Railway Age. Cambridge: Cambridge University Press, 1994
9. Open Government Plan. 9 April, 2013, <http://www.state.gov/documents/organization/188085.pdf>
10. *Simon H.*, The proverbs of administration, *Public administration review*. No. 6. 1946
11. *Stark, D.*, Rethinking Internal Labour Markets: New Insights From a Comparative Perspective, *American Sociological Review*. 1986. Vol.51
12. *Taylor F.* Principles of Scientific Management. Harper: New York, 1911
13. *Thévenot L.*, Legitimate Modes of Coordination in the "Economics of conventions", *Intersubjectivity in Economics*, London, Routledge, 2001
14. *Waldo D.*, Public Administration, *International Encyclopedia of the Social Science*. Vol. 13, New York, 1968