



Виктор Мальцев  
директор Южно-Российского института  
информационных технологий

# Государственное программирование — проблема метода

*“Есть два признака благополучия государства: богатство и доверие к государству.”  
Демосфен (ок. 384–322 гг. до н.э.),  
афинский оратор*

Основная проблема интеллектуального обеспечения государственной власти в современной России — путаница в использовании управленческих функций программирования, проектирования, планирования и функционирования в организации систем управления государством.

Отсутствие позиционной определенности и расфункционализации, постоянное “выскакивание” субъектов программирования из программирующей позиции в проектную, плановую, а порой и в функциональную, порождают фантастические картины российского бытия: Президент проводит заседания правительства; депутаты и политики занимаются бизнесом, а бизнесмены политикой; дядя Вася, дворник, вместо своих непосредственных обязанностей обсуждает ценностные параметры новой российской цивилизации. Круг замыкается. Для развития темы введем определяющий набор понятий с последующими комментариями.

**Государственное программирование** — создание и официальная публикация из программирующей позиции актуализированного на момент публикации реестра государственных ценностей.

**Государственное проектирование** — создание и официальная публикация из

проектной позиции актуального реестра государственных целей, определение ресурсных и временных параметров их достижения.

**Государственное планирование** — создание и официальная публикация государственного реестра видов и систем деятельности, принципов их законодательного и нормативного взаимодействия.

**Государственное функционирование** — создание административной системы государственного мониторинга и контроля реализации государственных функций программирования, проектирования и планирования.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ

Управление государством, власть — один из самых сложных, запутанных и таинственных феноменов человеческой природы. Магическое зрелище несущихся со страшной скоростью лимузинов с мигалками и эскортом заворачивает и случайных прохожих, и тех, кто в этих лимузинах сидит.

Увы, только системный государственный кризис, да и то лишь на короткое время, “очеловечивает” природу власти. Вдруг выясняется, что большие и умные оказались не такими большими и умными и делало не то, и вела не туда. Сакральное из кухни — “а я предупреждал” — тешит уязвленное самолюбие, но ситуация

не меняет. Революционное шоу кризиса быстро проходит, все успокаивается, и процесс запускается вновь.

Те, кто захватил вчера недоступные кабинеты, сделав ремонт и поменяв мебель, вдруг обнаруживают, что забыли, зачем эти кабинеты захватывали. Те, кто кабинеты потерял, с удивлением обнаруживают, что всенародная любовь к ним испарилась практически мгновенно. Остальные затягивают пояса, восстанавливают треугольник “работа, дом, рыбак” и ждут положительных изменений.

Попытка ответить на вопрос, в чем же проблема, почему “хотели как лучше, получилось как всегда”, приводит к однозначному ответу — проблема методов государственного управления.

Цели и задачи государственной власти со времен Древнего Рима изменились мало. Это наращивание внутреннего ресурса за счет внешнего методом экспансии (политической, экономической, культурной и др.). Выигрывает тот, кто быстрее и грамотнее построит или перестроит методы “походов за зипунами”. Основным ресурсом государственного развития сегодня становятся институты совершенствования именно методов и технологий государственного управления. **Формируется новый тип государственного менеджмента — государственное программирование, государственное проектирование и государственное планирование.**

Кстати, Виктор Степанович Черномирдин своей знаменитой фразой развенчал один из самых застарелых мифов российской интеллектуальной элиты — проблему “что делать?”. На этот вечный российский вопрос он ответил просто и ясно: “Хотеть как лучше”. Действительно, на вопрос “что делать?” ответ есть у любого жителя России — расширять, повышать, углублять и т.д. Проблемы начинаются при ответе на вопрос “как делать?”.

Межгосударственная конкуренция — основной двигатель развития технологий государственного управления. В доядерную эпоху недостаток или переизбыток государственного управленческого ресурса приводил к войне. Ядерное оружие, как некий всеобщий ограничитель управленческой бездарности, с одной стороны, перевело межгосударственные войны в режим локального “точечного” терроризма, с другой — активизировало интеллектуальную составляющую систем государственного управления.

Сегодня нет проблемы выстраивания вертикалей и горизонталей власти, есть проблема метода использования этих вертикалей и горизонталей.

## ЦИВИЛИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВО

Переход в конце XX — начале XXI века от замкнутых внутри территории, языка и культуры цивилизационно-государственных систем к современному состоянию мира, пронизанного информационными потоками и невиданным ранее по легкости передвижением по миру идей, людей и вещей, разрушил многовековой принцип ограниченности и естественности формирования цивилизаций и государственных систем.

Основным состоянием политической, общественной и личной жизни стала цивилизационная эклектика. Фрагменты разных языков и технологий, религий и политических идей бесконечно расширили поле самоопределения индивидуального сознания. Это повлекло за собой все большую непредсказуемость массового сознания, то есть его неуправляемость. Какая из идей вдруг “овладеет массами”, в какую сторону качнется “дубина народного гнева” — просчитать стало практически невозможно.

**Управление общественными процессами на основе прошлого опыта и статистики потеряло смысл.**

Такое состояние общества стало главной проблемой для систем государственного управления. “Классические” наборы государственно-управленческих технологий и средств не охватывают новую действительность. Попытки создать и пользоваться некими универсальными законами государственного управления дают сбои на уровне культурно-национального и религиозного самоопределения, и, наоборот, традиционные, выращенные на национально-территориальной почве, при-

ципы государственного управления не выдерживают столкновения с многообразием внешнего мира.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Традиционное представление об управляющей функции государства состоит в наличии и поддержке в рабочем состоянии институтов законотворчества и институтов контроля законоисполнения. Таким образом, содержанием государственной власти являются закон и исполнение закона; формой — институты законотворчества и контроля законоисполнения.

Однако история каждый раз доказывает, что наличие и мощность этих институтов не только не гарантируют стабильного развития государства, но и часто оказываются основной причиной его краха.

Причина состоит в следующем. Государство — институт универсальный и может пользоваться только универсальными инструментами. Законы — суть универсальная, поэтому государство “знает”, как эти инструменты создавать и как ими пользоваться. Однако цивилизация состоит из двух ортогональных составляющих — закона и традиции. Государство “не видит” традиции как уникальное и пытается организовать поле традиции как законосообразное, то есть универсальное.

Проблема низкой эффективности государственной власти на Северном Кавказе России состоит в высокой степени живучести национальных традиций и отсутствии механизмов взаимодополняющего существования государственных законов и национальных традиций. При тотальном воздействии закона традиции либо умирают, и государство перестает быть цивилизованным, либо уходит “в подполье”, сохраняя цивилизацию в оппозиции к государству. В любом случае государственная власть обесмысливается и государство разрушается.

В редких случаях, как, скажем, в Англии, традиции сохраняются в виде монархии, практически отделенной от государства. Цивилизационно-государственное устройство приобретает наиболее устойчивую из известных в истории общественных систем форму.

Пример Советского Союза — первый серьезный исторический опыт, когда в качестве содержания государственного управления была положена некоторая новая цивилизационно-государственная программа, удерживающая все компоненты в некоторой целостности. От законов общественного устройства и традиций семейной жизни до правил личной гигиены — все охватывала программа строительства коммунизма.

Неудача этого опыта состояла в следующем. Программное содержание

оказалось употреблено проектно. Коммунизм, как некий идеал общественной системы, был задан не программным (ценностным), а проектным (целевым) образом. Программирующая по определению позиция государства оказалась “свернута” в организационно-управленческую.

Государственная хозяйственно-идеологическая машина пыталась осуществить одновременно два взаимоисключающих действия:

- а) в идеологической сфере — стабилизировать государственную идеологию, то есть удерживать неизменное содержание понятий в неизменной собственной форме;
- б) в производственной сфере — развивать государственный хозяйственно-экономический комплекс.

Индустриализация, подъем целины, освоение космоса и т.д. — практически изменили содержание языка, а понятийный “контролер”, то есть идеологическая машина, упорно пытался удержать неизменным содержание и форму понятийного аппарата. К чему это привело: тотализация языкового поля идеологией, когда каждое понятие и определение имеют часть идеологического смысла-паразита, порой подменяющего содержание самого понятия, разрушило целерациональный смысл языка. Потерявший целерациональный смысл язык разрушил всю систему.

Организация производственной системы через идеологию структурирует производственную систему параметрами идеологии. Определяющий параметр идеологической онтологии — стабильность. Производственная система неизбежно начинает “стабилизироваться”, то есть воспроизводиться в неизменном виде. Естественные попытки производственной системы развиваться оказались пресечены собственной системой идеологического управления.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ

В упрощенном виде государственная программа представляет собой иерархированный перечень цивилизационных общечеловеческих ценностей, актуализированных в данном государстве на данный момент времени.

Совпадение или близость шкалы индивидуальных ценностей и шкалы государственных ценностей — ситуация самоорганизации общества с минимальным управленческим воздействием. Чем больше расхождения, тем больше нужно законов и правил, тем больший репрессивный аппарат необходим для исполнения решений власти.

При этом надо учитывать, что индивидуальные ценности ориентиры постоянно изменяются от многих обстоятельств, в том числе от темпов и характера изменений развития самого государства. Чтобы государственная программа организовывала постоянно

изменяющиеся индивидуальные ценностные ориентиры граждан, субъект государственного программирования обязан постоянно корректировать государственное программное содержание — перепрограммировать.

Определение набора государственных ценностей и выстраивание их в той последовательности, которая на данное время актуальна для государства, задается процедурами государственного и личного самоопределения. Предметом работ по государственному программированию и перепрограммированию является система общественных и личных ценностей, то есть менталитет народа, проживающего в границах государства.

Публикация ценностных основ государства из позиции субъекта государственного программирования с доказательствами актуальности на момент публикации именно этой шкалы ценностей и есть процедура государственного программирования.

Публикация изменений в шкале ценностей, соответственно, — процедура перепрограммирования. Осуществляются эти процедуры в государстве с позиции Президента, духовных и культурных лидеров нации.

“Братья и сестры” — сказал в начале Великой Отечественной войны Иосиф Сталин, поставив на первое место в реестре государственных ценностей СССР вместо сплоченности коммунистов родственные отношения. Понимал “отец народов”, что на идеалах коммунизма войны не выиграть.

Другой пример: английский парламент последние несколько лет обсуждал “государственную” проблему: разрешать или не разрешать на уровне закона охоту на лис традиционным английским способом — загонем их на лошадах с собаками. Граждане Российской Федерации, обратившие внимание на этот факт, в

полном недоумении — “англичане с жиру бесятся”, “нам бы их проблемы”. Никакой государственной значимости в этой проблеме вроде бы нет, никакие государственные цели не ставятся и не достигаются, с чего бы такой шум? У нас так горячо государственный бюджет не обсуждается. На самом деле система государственного управления Англии осуществляет процедуру перепрограммирования, то есть замену одного из ценностных государственных ориентиров на другой в общей номенклатуре государственных ценностей.

Попытка определить реестр нынешних государственных ценностей России заводит в тупик. Или этого места в новой российской государственности вообще не предусмотрено, или на обломках заповедей строителя коммунизма новые российские ценности еще не проросли.

Новые программисты демократического российского самосознания, ограничившись легкой селекционной работой по прививанию на советский менталитет царской символики и приторочив к советскому гимну мало соответствующий текст, с программирующей позиции удалились. Занялись “реальными” государственными делами — планированием кадровых замен и администрированием, то есть бюджетным перераспределением.

В этой связи бесполезно периодически возвращаться к Беловежскому соглашению. Исторический парадокс состоял в том, что целостность территории государства СССР была абсолютной ценностью для большинства населения страны, но не являлась ценностью для беловежских “подписантов”. Их абсолютной жизненной ценностью было кресло территориального партийного секретаря, именно эта ценность и была реализована на практике, методом создания вокруг этого самого кресла государственных границ

“новых” государств. Правда, народу это было преподнесено как реализация ценности национального самоопределения.

Сегодня далеко не факт, что базовые ценности региональных лидеров изменились.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

Государственное проектирование — это определение ближних и дальних целей государственного развития.

Государственное проектное содержание, в отличие от программного, имеет целевую онтологическую структуру. Предметом работ по государственному проектированию является государственное целеполагание, исходная точка которого — реестр государственных ценностей. Двигаясь в государственной иерархии, определяем, что постановка государственных целей — это позиция правительства и региональных лидеров.

Однако государственное управление в России устроено так, что функцию государственного целеполагания, по совместительству с функцией ценностного государственного самоопределения, осуществляет Президент. Соответственно, правительство занято чем-то другим. А занято оно организацией ведомственной и территориальной конкуренции за строки бюджета. Бюджет, как абсолютная ценность чиновничьего существования, провоцирует структуры исполнительной власти на все более пышные и громкие поименования своих планов и проектов. Это обязательно “Программы” с большой буквы, в том числе федеральные целевые.

За последние годы не реализовано ни одной государственной программы. По крайней мере, соблюдена методологическая чистота эксперимента — нереализуемость программного содержания как такового.

Удивительную игру понятий можно наблюдать в развитии темы. “План ГОЭЛРО” — один из самых масштабных в истории человеческой цивилизации проектов, специалистами старой российской научной школы был назван “ПЛАНом” — видимо потому и реализован. Понимали инженеры старой выучки, что программа — суть ценностная, и называть ГОЭЛРО программой — нельзя.

В современной России даже оснащение сельских школ компьютерами или распределение томатных по большим называется не иначе как “ПРОГРАММА” модернизации. Естественно, распределение компьютеров, заданное как программирование, понимается и преподносится как процедура формирования ментальных государственных ценностей. И стоят компьютеры в школах и в кабинетах руководителей всех уровней как ценностные символы абсолютной бесполезности. Между тем, как целеполагание, интеллектуальная функция проектирования, в Японии преподается в начальных классах.



## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Государственное планирование — это создание условий для развития и кооперации разных самостоятельных видов деятельности в некоторые системы деятельности, обеспечивающие движение государства к намеченным целям.

Сегодня, спустя десятилетие перестройки и реформ, государственное планирование еще ассоциируется с Госпланом СССР, который вполне профессионально выполнял рекомендации Шарикова “все отнять и поделить”.

Еще один парадокс советской общественно-политической системы: в многомиллионном государстве существовал практически один вид деятельности — государственная служба.

Кто бы ты ни был по профессии: шахтер, чиновник или учитель — суть деятельности у всех была одна — государственная служба. Государственная система распределения полностью исключала систему обмена, то есть наличие условий для деятельности как таковой.

Развитие профессиональной деятельности может осуществляться только в условиях обмена результатами этой деятельности. Условия диктуют собственный путь развития деятельности и профессий. Чем выше уровень профессионализации в каждой деятельности и шире спектр самих деятельностей, тем больше кооперативных связей и взаимозависимости, тем устойчивее социальная система.

Анализ происходящего сегодня в России в рамках традиционных схем экономического анализа по абсолютным экономическим показателям, скажем, к

периоду 1984 года, дает картину полного развала экономики. В политике, по политическим схемам анализа — ситуация перманентного политического кризиса.

Анализ в системодетальностном подходе дает принципиально иную картину, а именно: в России идут глобальные процессы развития, выражающиеся во взрывном воссоздании мирового спектра деятельностей и появлении принципиально новых видов и систем деятельности.

К взрывному развитию видов деятельности в России, от одной до бесконечности, оказалась не готова в первую очередь система управления. Метод государственного планирования — “все отнять и поделить” и метод государственного планирования — “соорганизация разных видов деятельности для достижения общей цели”, — увы, взаимоисключающие.

Пресловутая коррупция в России — это агония чиновников советского образца, из последних сил пытающихся удержать рычаги административного управления.

Отсутствие разделения на программирование, проектирование, планирование и функционирование создает не только невообразимую путаницу в системе государственного управления России, но и порождает массу мифов и непонимания происходящего на Западе.

С одной стороны, там свобода и демократия, к которой мы стремимся, но применительно к своей стране получаем анархию и беспредел, с другой — жесткая регламентация и контроль, который у нас превращается в бюрократизм и тормоз развития.

Все становится на свои места, если попытаться “увидеть”, что на принципах свободы “у них” организуется поле программного содержания, по определению

требующее максимальной свободы мысли и деятельности.

В проектном поле и государственные институты, и коммерческие структуры, и отдельные личности организованы на достижение целей уже с гораздо меньшей степенью свободы. В поле планирования определяющими становятся законы. В поле функционирования, будь то неординарная личность, транснациональная корпорация или государственный институт, — все живет в жестких административных рамках норм и процедур исполнения.

## СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ

Программирующая позиция институализируется местом власти. Совпадение программирующей позиции с местом власти ставит фигуры власти в абсолютную зависимость от собственной ситуации. Любое действие или бездействие, любые официально или неофициально произнесенные тексты имеют программирующий статус.

При отсутствии позитивного программного содержания, с места власти транслируются программы разрушения. Причем программы разрушения вовсе не обязательно являются разрушительными по содержанию, достаточно из программирующей позиции транслировать вполне позитивное проектное содержание, или, наоборот, из проектной позиции программное — результат будет деструктивным.

Примеров и в советской, и в современной российской действительности, увы, более чем достаточно. От знаменитой хрущевской кукурузы и горбачевской вырубке виноградников до удвоения ВВП — примеры государственной дисфункции.

Беда в том, что пока Президент занят “конкретикой”, шкалу государственных ценностей формирует (точнее деформирует) Владимир Вольфович Жириновский. При этом все очень много работают и очень заняты... каждый не своим делом.

## ВЫВОД

В современном мире государственное программное содержание стало определяющим государственным ресурсом. Соответственно, конструкция программирующей позиции должна обеспечить максимальную эффективность для государства нахождения в этой позиции субъекта программирования.

В иерархии национальных ресурсов программирование и перепрограммирование, как определенный тип мышления и деятельности, должны занять ведущее место. Вопрос о ценностном понимании этого ресурса, способах его использования и восстановления — основной вопрос государственной политики.

Для России вопрос обеспечения программным содержанием государственной политики пока что остается открытым. ■

Южный  
федеральный округ  
The Southern Federal District

