

Б Е Т Н О В Е К



КАК СДЕЛАТЬ, ЧТОБЫ  
**ГОСУДАРСТВО**  
РАБОТАЛО  
**ДЛЯ ГРАЖДАН?**

ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО  
ПО РЕШЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОБЛЕМ  
И ИЗМЕНЕНИЮ МИРА

альпина **PRO**

Бет Симон Новек

**Как сделать, чтобы государство  
работало для граждан.  
Практическое руководство  
по решению общественных  
проблем и изменению мира**

«Альпина Диджитал»

2021

## **Новек Б.**

Как сделать, чтобы государство работало для граждан.

Практическое руководство по решению общественных проблем и изменению мира / Б. Новек — «Альпина Диджитал», 2021

ISBN 978-5-90-739467-4

Хорошая новость: большинство из нас мечтают о мире во всем мире. Плохая новость: на одного успешного социального предпринимателя приходится тысячи бездействующих граждан. А между тем мы все способны добиваться эффективности, равенства и законности общественных институтов, но зачастую просто не знаем, как это сделать. Бет Новек, консультант десятков правительств и государственных учреждений, привлекает внимание читателей к общественным проблемам, не имеющим очевидного универсального решения – системный расизм, неразвитая медицина или ее недоступность, безработица, колоссальный разрыв между богатыми и бедными, изменения климата, – справиться в одиночку с которыми невозможно. Она подробно разбирает инструменты, с помощью которых мы можем организовать, найти единомышленников и совместными усилиями добиваться положительных сдвигов. Автор показывает, как использовать преимущества цифровых технологий, больших данных, искусственного интеллекта и коллективных знаний для разработки и реализации эффективных решений современных проблем.

ISBN 978-5-90-739467-4

© Новек Б., 2021

© Альпина Диджитал, 2021

## Содержание

Введение	7
Глава 1	14
Те, кто решают общественные проблемы	14
Что такое решение общественных проблем?	17
Комментарий к понятию «Решения»	20
Почему в государственных органах нужно больше общественных предпринимателей	22
Решение общественных проблем и будущее труда	24
Заключение	29
Глава 2	30
Кризис доверия в государственных институтах	30
Истоки кризиса доверия государству: Американская перспектива	36
Истоки кризиса доверия государству: Глобальная перспектива	40
От Рональда до Дональда: Если правительство управляет меньше, оно управляет лучше	43
Трамп: Не ищите – и не найдете	47
Приватизация решения общественных проблем	52
Конец ознакомительного фрагмента.	53

# **Бет Новек**

## **Как сделать, чтобы государство работало для граждан. Практическое руководство по решению общественных проблем и изменению мира**

Переводчик *Мария Карманова*

Редактор *Кирилл Бакаев*

Руководитель проекта *И. Позина*

Корректор *Е. Жукова*

Компьютерная верстка *Б. Руссо*

© 2021 by Beth Simone Noveck

Originally published by Yale University Press Published by arrangement with The Van Lear Agency LLC

© Издание на русском языке, перевод, оформление. ООО «Альпина ПРО», 2020.

*Все права защищены. Данная электронная книга предназначена исключительно для частного использования в личных (некоммерческих) целях. Электронная книга, ее части, фрагменты и элементы, включая текст, изображения и иное, не подлежат копированию и любому другому использованию без разрешения правообладателя. В частности, запрещено такое использование, в результате которого электронная книга, ее часть, фрагмент или элемент станут доступными ограниченному или неопределенному кругу лиц, в том числе посредством сети интернет, независимо от того, будет предоставляться доступ за плату или безвозмездно.*

*Копирование, воспроизведение и иное использование электронной книги, ее частей, фрагментов и элементов, выходящее за пределы частного использования в личных (некоммерческих) целях, без согласия правообладателя является незаконным и влечет уголовную, административную и гражданскую ответственность.*

\* \* \*

Б Е Т Н О В Е К

КАК СДЕЛАТЬ, ЧТОБЫ  
**ГОСУДАРСТВО**  
РАБОТАЛО  
**ДЛЯ ГРАЖДАН?**

ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО  
ПО РЕШЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОБЛЕМ  
И ИЗМЕНЕНИЮ МИРА



Москва  
2022

## Введение

*Не слышать о чем-то – не так хорошо, как слышать. Слышать о чем-то – не так хорошо, как это увидеть. Увидеть что-то – не так хорошо, как что-то познать. Познать что-то – не так хорошо, как воплотить это на практике.*

**Сунь-Цзы**

Для США наступили темные времена. Кризисы сменяют друг друга. Осенью 2020 года, когда я пишу эти строки, количество умерших от COVID-19 в Америке перевалило за две сотни тысяч и продолжает расти, достигая 20 % от общего числа погибших от коронавируса в мире. Многие другие страны опять вводят карантин, жестко реагируя на новую вспышку заболевания. Не только в каждом американском штате, но и по всему миру происходят демонстрации против жестокого убийства в Миннеаполисе (штат Миннесота) – очередного убийства темнокожего человека полицейскими. Сотрудники полиции, экипированные для подавления массовых беспорядков, арестовывают журналистов, заливают слезоточивым газом протестующих, избивают дубинками прохожих. В США из-за повсеместного давления на избирателей и крайней политической поляризации под угрозой находится сам процесс демократических выборов и мирная передача власти.

Реакция президента Дональда Трампа показала по меньшей мере его некомпетентность, безразличие к доводам науки и равнодушие к страданиям жертв. Реагируя на гибель Джорджа Флойда, последнюю в длинном списке случаев полицейского насилия, иллюстрирующих, насколько глубоко в США укоренились идеи «превосходства белых» и расовое угнетение, президент применил военную силу против граждан страны, продемонстрировав желание разжечь противостояние, а не положить ему конец. В условиях усиления общественного неравенства, ежедневно отнимающей жизни у 128 американцев эпидемии героиновой наркомании и абсолютно реальной угрозы, глава государства предпочел бездействовать.

У США никогда еще не было президента хуже, чем Трамп. И все же проблемы, с которыми мы сталкиваемся, куда глубже и не ограничиваются лишь им одним. Существуют сложные общественные проблемы, не имеющие простого ответа или универсального решения, которое подошло бы всем сразу – недостаточно «правильно проголосовать» на выборах, чтобы все исправить. Возникает стойкое ощущение, что наши институты и особенно правительство, не защищают наши интересы, не справляются со своими обязанностями. Причина потери веры в них, чувство отчаяния, которое помогло Трампу выиграть выборы, кроется в нашем прошлом. Она усугубляется еще и тем, как медленно восстанавливается нормальная жизнь после множества катастроф: от массовых перестрелок до лесных пожаров. Поневоле вспоминаются слова Рональда Рейгана на первом инаугурационном обращении: «Правительство – это не решение проблемы; правительство и есть проблема».

Я написала эту книгу, потому что уверена: Рейган был неправ. Иногда правительство действительно становится проблемой. Но я уверена, что оно может стать и решением. На самом деле, без такого правительства часто вообще невозможно представить, как могут быть решены наши самые масштабные проблемы.

Маргарет Мид говорила: «*Не сомневайтесь в том, что небольшая группа мыслящих и самоотверженных людей может изменить мир. В действительности лишь они и приносят эти изменения*». Эта книга – именно о таких людях. Я верю, что их на самом деле немало – тех, кто стремится принести практическую пользу. Одни работают в государственных структурах (вне зависимости от того, кто сейчас занимает Белый Дом). Другие – в некоммерческих организациях и частном секторе. А еще есть и те, кто хочет что-то сделать для улучшения жизни сво-

его окружения. Они решают общественно значимые проблемы, желая наполнить свою жизнь смыслом, – и в эпоху, когда все теснейшим образом взаимосвязано, а информация доступна, настал их час.

Мне выпала честь возглавлять команду инженеров, дизайнеров и профессиональных политиков в Управлении по инновациям штата Нью-Джерси. Когда в марте 2020 года разразилась пандемия COVID-19, мы сумели использовать технологии и данные – в сочетании с кооперацией – чтобы показать, что государственным органам совершенно необязательно быть неуклюжими бюрократическими структурами: они могут быть гибкими и эффективными.

Совместно с некоммерческой организацией под названием The Federation of American Scientists<sup>1</sup> мы создали сайт и навык для «Алексы», позволяющий задавать вопросы о вирусе и быстро получать научно обоснованные ответы от более чем 600 ученых. Одна частная компания предоставила нам технологии и сотрудников-программистов, для создания сайта – [covid19.nj.gov](https://covid19.nj.gov). Этот ресурс появился за три дня. За шесть месяцев его посетило больше 14,5 млн уникальных пользователей – при том, что в Нью-Джерси живет менее 9 млн жителей.

Но куда сложнее, нежели решение технических задач, было преодоление атомизации государственных органов ради централизованного сбора имеющейся у них информации по COVID-19. Нам пришлось переводить с бюрократического языка на человеческий и буквально «просеивать» различные источники в поисках информации, которую власти нам не предоставили. Мы сотрудничали с Принстонским, Ратгерским и Монтклерским университетами, а также с Университетом Роуэна, для создания студенческой редакционной группы, которая смогла бы отвечать на вопросы граждан через сайт.

Известный профессор, специалист по исследованию данных из Нью-Йоркского университета вызвался добровольцем и собрал первоклассную команду, которая занялась аналитикой и предсказанием путей распространения коронавируса. Эти данные помогли губернатору Нью-Джерси принимать оперативные решения. Также результаты их анализа использовались Министерством здравоохранения, Управлением национальной безопасности, полицией и Управлением генерального прокурора штата. Результаты работы сообщались общественности на пресс-конференциях.

Когда мы из-за отсутствия лабораторных данных не смогли определить показатели смертности для представителей разных расовых типов, то департамент здравоохранения и департамент социальных служб штата поделились друг с другом необходимыми данными, и в результате мы смогли ответить на этот вопрос. За один день получилось то, что в обычных условиях было бы сделано за год – или не сделано никогда.

За три дня мы создали первый в стране сайт с данными о вакансиях в бюджетной сфере, чтобы предоставить людям список рабочих мест в ключевых отраслях и смягчить кризис, вызванный ростом безработицы. Было размещено более 50 000 вакансий в самых различных сферах и с разными уровнями зарплаты. Имея четкое представление о том, чего мы хотим добиться, мы запустили этот сайт, который изначально был несовершенен и улучшался по ходу дела. Мы понимали, что лучше ошибиться, чем топтаться на месте.

Также моя команда сотрудничала со Цифровой службой<sup>2</sup> – подразделением исполнительного управления президента США. Мы работали над тем, чтобы улучшить существующий в нашей стране процесс регистрации безработных. Чтобы получать пособие, безработные граждане должны были каждую неделю подтверждать свой статус. Когда безработица в Нью-Джерси достигла 16 %, имеющийся сайт «рухнул». Кроме того, мы сотрудничали с неправительствен-

---

<sup>1</sup> Федерация Американских ученых (FAS) – некоммерческая организация, созданная в 1945 году учеными-ядерщиками из проекта «Манхэттен». Изначальной целью был контроль за ядерным вооружением, но позднее деятельность общества стала распространяться и на развитие инновационных технологий в здравоохранении (*Прим. ред.*).

<sup>2</sup> Цифровая служба США – одна из служб Федерального правительства. Занимается улучшением сайтов государственных организаций и упрощением доступа к цифровым технологиям в стране (*Прим. ред.*).



ной организацией «Код для Америки» (Code for America), чтобы перевести в цифровой формат процесс подачи заявлений на получение пособий на питание. Раньше эти документы нужно было обязательно подавать лично, посетив государственное учреждение и подтвердив свой уровень дохода. Обе проблемы удалось решить за неделю.

Хотя мы гордимся тем, что нам удалось сделать в Нью-Джерси, это имеет лишь малое значение в сравнении с тем, какие усилия приложили местные волонтеры в условиях пандемии. Группа под названием «Невидимые руки» (Invisible Hands), одна из бесчисленных организаций взаимопомощи, координировала десять тысяч волонтеров, которые доставляли продукты пожилым людям. Еще одна группа – «Цифровое реагирование Соединенных Штатов» (United States Digital Response) – «внепартийные, быстрые и свободные», как сказано на их сайте<sup>3</sup>, – скоординировала усилия более тысячи опытных технологов и дизайнеров, которые бесплатно работали вместе с 60 федеральными и местными правительствами и неправительственными организациями, пытающимися преодолеть последствия кризиса.

Особые условия, возникшие из-за пандемии, заставили косные организации выйти за привычные рамки работы, чтобы действовать – и действовать быстро. Но совершенно необязательно дожидаться столь экстремальных условий, чтобы появились те, кто занимается решением общественных проблем.

Будучи руководителем «Лаборатории управления» (The Governance Lab, далее также TheGovLab), некоммерческой организации, которая занималась решением практических задач (то есть работала как do tank, в противоположность think tanks, исследовательским центрам), я видела подобные примеры решения общественных проблем – того, что я называю *общественным предпринимательством*, – в государственных организациях по всему миру. Я встречала пионеров этой сферы, таких как государственные служащие в Мехико, которые с помощью краудсорсинга создали новую конституцию страны. Они дали голос простым людям и задействовали их энергию, чтобы сделать законотворческий процесс более легитимным. Еще один пример – те, кто работал в министерстве образования и министерстве труда в США, – те, кто при президенте Обаме изменили принципы работы многомиллиардных грантовых программ. Любые образовательные программы, созданные на эти средства, становились открытыми и доступными – например, курсы по сварке или почвоведению в местных колледжах.

В Хельсинки администрация мэра создала программу «Наблюдение за климатом» (Climate Watch) и связанный с ней сайт, с помощью которого граждане и городские чиновники могли совместными усилиями формировать план действий по преодолению изменений климата. Специалисты по гражданским технологиям создали эти инструменты с тем, чтобы граждане могли контролировать то, насколько эффективно представители власти соблюдают 147 целей, поставленных в рамках «Наблюдения за климатом».

Начальник калифорнийской пожарной охраны создал доступные по всей стране программу и мобильное приложение, чтобы дать возможность обучиться сердечно-легочной реанимации и оказанию помощи жертвам внезапного инфаркта (третьей в списке наиболее частых причин смерти граждан США, убивающей девять из десяти пострадавших). Используя данные о местоположении и сервис 911, приложение Pulsepoint соединяет пострадавшего, у которого случился внезапный инфаркт, и обученного навыкам первой помощи человека среди свидетелей. К настоящему моменту больше 3800 районов на территории США и Канады стали участниками сети Pulsepoint, в которой уже больше 2 млн добровольцев, обученных сердечно-легочной реанимации. Они спасли более 100 000 жизней.

В Чили чиновники сотрудничают с исследователями, чтобы использовать данные государственных и частных организаций, например для того, чтобы выявить гендерные различия

---

<sup>3</sup> United States Digital Response, accessed October 12, 2020, <https://www.usdigitalresponse.org/>.

в использовании транспорта, и с учетом этого перестроить и улучшить транспортную систему Сантьяго.

В Нью-Джерси руководители системы образования создали первую в стране обязательную учебную программу для средней школы, посвященную изучению климата, чтобы воспитать новое поколение информированных экологических активистов. В Вирджинии официальные лица убирают оскорбительные памятники сторонников Конфедерации<sup>4</sup>, которые больше века были главной доминантой городского пейзажа, а в Барселоне городские власти делают общедоступными и открытыми для общественно полезного использования все собираемые данные.

Предприниматели, работающие в государственном секторе, решают огромный спектр вопросов – «как использовать сенсоры для обнаружения ям на дорогах; разработать инструменты для измерения слов, которые помогут студентам учиться; использовать принципы поведенческой экономики, чтобы мотивировать людей становиться донорами органов; проводить краудсорсинг проверки патентов; преобразить город Медельин (штат Колумбия) благодаря канатной дороге» – пишет в *Harvard Business Review* Митчелл Вайсс, профессор общественного предпринимательства в Гарвардской школе бизнеса<sup>5</sup>. Развивая идею экономиста и лауреата Нобелевской премии Элино́р Остром, которая создала термин «общественное предпринимательство» в 1964 году, Вайсс описывает десятки конкретных случаев, раскрывая все тонкости такой деятельности общественных лидеров в уникальном курсе по общественному предпринимательству (<http://inventadifference.co>)<sup>6</sup>. Возможно, Остром более, чем кто-либо, помогла популяризовать идею о том, что государственные органы и те, кто на них работают, могут действовать прогрессивно.

Но те, кто решает общественные проблемы, – это не только живущие в «богатых» странах сотрудники государственных ведомств. Али Клэр и Марчелло Бонатто с головой погрузились в вопросы, связанные с преодолением гуманитарного кризиса в Сирии. Страдания местных жителей поразили, но не деморализовали их. Клэр и Бонатто создали Re: Coded – самую масштабную программу по обучению программированию молодежи из затронутых конфликтом стран Ближнего Востока. Али и Марчелло преподают технические дисциплины сирийским беженцам, особенно женщинам, в Ираке и Турции, создав для этого сеть «наставников».

Если гражданам дать правильные инструменты, то они способны на большее, чем посещение кабинок для голосования. Такие люди оказывают влияние на мировые события. Ushahidi («свидетель» в переводе с санскрита) – это сайт, созданный для сбора и нанесения на карту отчетов свидетелей о случаях насилия, происходивших после спорных результатов выборов в Кении в 2007 году. Его основатели Джулиана Ротич и Ори Орколло сделали эти инструменты, чтобы кризисные события стали достоянием общества, и на сегодняшний день уже более 150 000 активистов использовали Ushahidi для спасения жертв землетрясения в Гаити в 2020 году, предотвращения лесных пожаров в Италии и России, а также расследования случаев сексуального насилия в Египте и других происшествий.

---

<sup>4</sup> Конфедерация – государство на территории США, существовавшее с 1861 по 1865 годы. Его основу составляли 13 южных штатов, основой экономики которых были плантации табака и хлопка и использование труда как чернокожих рабов, так и наемных работников. После поражения в Гражданской войне Конфедерация распалась. В настоящее время символика конфедератов считается расистской даже несмотря на то, что в «демократических» северных штатах тоже было рабовладение, хотя и в меньшей степени. (*Прим. ред.*)

<sup>5</sup> Michell Weiss, “‘Government Entrepreneur’ Is Not an Oxymoron,” *Harvard Business Review*, March 28, 2014.

<sup>6</sup> Elinor Ostrom, “Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Basic Management,” PhD diss., University of California, September 29, 1964, [http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3581/eostr001.pdf?sequence\\$=\\$1](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3581/eostr001.pdf?sequence$=$1). Также см: Rowan Conway, “How to Be a Public Entrepreneur,” *The RSA* (blog), July 25, 2018, <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/rsa-blogs/2018/07/how-to-be-a-public-entrepreneur>; Center for Public Impact, “Enter the Public Entrepreneur,” 2016, <https://resources.centreforpublicimpact.org/production/2016/12/5284-CPI-Public-Entrep-singles1.pdf>; Mitchell Weiss, *We the Possibility: Harnessing Public Entrepreneurship to Solve Our Most Urgent Problems* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 2021).

Сходным образом, предприниматель, дизайнер и ученый Шон Боннер вместе со своими друзьями из Японии создал Safecast после ядерной катастрофы в Фукусиме в 2011 году. Сегодня Safecast – это глобальная сеть волонтеров по всему миру, которая собрала уже более 150 млн измерений радиации и качества воздуха, реализовав самый крупный в мире проект по распределенному сбору данных. И теперь японское правительство, к примеру, использует данные Safecast, более полные, чем его собственные, чтобы формировать более эффективную политику в сфере окружающей среды.

Опираясь на уроки деятельности тех, кто занимается решением общественных проблем и общественным предпринимательством, эта книга предлагает практическое руководство для тех, кто хочет изменить мир, – для государственных служащих, местных лидеров, студентов, активистов – для всех, желает и будет решать общественные проблемы в XXI веке. Это не теоретическая книга о социальных движениях прошлого, а практическое описание методов, которые могут использоваться для решения текущих проблем.

Я стремлюсь показать то, как передовые творцы перемен выявляют значимые для реальных людей проблемы, требующие срочного решения. Книга учит использовать информацию, чтобы понять масштаб и природу проблемы, учит наиболее полно ее понимать, используя технологии для взаимодействия с теми группами, которых она коснулась. Эта книга показывает, как использовать технологии для решения проблем не ради кого-то, а всем вместе. Она демонстрирует, как быстро просматривать источники в поисках надежных данных о подходящих решениях; она учит создавать команды и заключать союзы, формируя связи между различными отраслями и дисциплинами; запускать практические проекты, преодолевая пропасть между идеей и ее воплощением. Законы, политика и организации занимают центральное место в этих методах, но, что самое главное, я хочу научить людей сочетанию количественных и качественных навыков, которые нужны, чтобы стать плодотворными инициаторами перемен и, научившись работать по-новому, добиваться эффективности, равенства и законности наших общественных институтов.

Эти навыки – не интуитивны, и им стоит учиться. Совсем недавно меня попросили дать отзыв о работе общественного деятеля, который посвятил свою карьеру улучшению экологической ситуации. Но его проект по переработке пластика хотя и несколько улучшил информированность о проблеме, но не работал, потому что не пытался сформировать какую-то институционализированную, организованную реакцию на проблему одноразового пластика.

Поэтому не стоит удивляться, что на курс под названием «Решение общественных проблем» в Нью-Йоркском университете осенью 2020 года записались более 120 студентов.

В прошлом году я была в составе жюри одного из соревнований. Его участница, сторонница высоких технологий, предлагала использовать компьютерную обработку естественного языка, чтобы преодолеть существовавшую в правительстве трудную и противоречивую проблему, – но она не понимала, что на самом деле решение было разработано около десяти лет назад. Если бы она знала, как собирать и синтезировать разные данные, как собирать информацию, то смогла бы использовать свои таланты для решения по-настоящему значимой проблемы.

Студенты, которых я обучала в прошлом году, разработали улей оригинальной формы, чтобы бороться с сокращением популяции пчел в Европе. При этом, приступая к работе, мы слабо понимали, как добиться того, чтобы наше изобретение начали использовать на практике в разных городах. Сходным образом, новоиспеченные государственные служащие, с которыми я работаю в рамках программы по отправке недавних выпускников колледжа на государственные должности, горячо хотят помочь другим, но, приступая к работе, слабо понимают, как взаимодействовать с гражданами и формировать союзы, которые помогут добиться практических результатов.

На каждого встретившегося мне человека, которому удалось добиться реальных перемен, приходится десять тех, хочет что-то изменить, но не имеет ресурсов. Наши демократии отчаянно нуждаются в тех, кто будет не требовать перемен, а создавать их самостоятельно. Если мы хотим большего, чем время от времени ходить на выборы или спорить в Twitter, то нам нужно больше тех, кто возьмет на себя инициативу и воплотит полезные идеи в реальность. Мы все можем приносить пользу, но мы должны стремиться к большему.

Бертран Рассел писал, что власть – это способность достигать целей<sup>7</sup>. Цель этой книги – добиться того, чтобы больше людей получили больше власти, чтобы внутри государственных органов и за их пределами появлялись те, кто занимается решением общественных проблем. Я уверена, что еще никогда для этого не было столь удачного момента. Традиционные организации, институты и профессиональные сообщества теряют власть – это обусловлено и демократией, и падением доверия среди граждан, – пишет журналист и бывший политик Моше Наим в своей книге «Конец власти» (The End of Power)<sup>8</sup>. Но хотя сегодня получить власть легче, – возражает он, – из-за того, что в современном мире она имеет распределенную природу, ее труднее использовать и легче потерять. Рассуждения Наима призывают нас распоряжаться властью более разумно и этично – за счет того, чтобы в государственных и общественных институтах работали люди, которые владеют навыками решения проблем в XXI веке и понимают, как устроены новые формы управляемой гражданами демократии.

Мир охватила тревога, и кажется, что человечеству брошен вызов, а требования к нам всем возросли. Политолог Юваль Левин пишет, что мы страдаем от своего рода «институциональной заброшенности», потому что позволили нашим институтам стать неэффективными и слабыми<sup>9</sup>. Еще более резко звучит вопрос активистки Греты Тунберг: что мы расскажем нашим детям и внукам о том, как нам не удалось справиться с климатическим хаосом, разворачивающимся вокруг нас? А на протестах в Атланте после убийства Джорджа Флойда активист и рэпер Майкл Сантьяго, более известный как Киллер Майк, произнес сильную, полную горечи речь:

Я видел, как белый офицер убил черного мужчину, и я знаю, что это разрывает ваши сердца. Я понимаю, что это сокрушительно, это подавляет, и сейчас я не могу сказать вам ничего хорошего. Я адски зол... Но сейчас это наша ответственность – добиться изменений к лучшему... Я хочу, чтобы вы пошли домой. Я хочу, чтобы каждый поговорил с десятью своими друзьями. Я хочу, чтобы вы придумали решения, которые помогут... У меня нет ответов, но я знаю, что мы должны искать действовать вместе. Мы должны планировать. Мы должны строить стратегию, организовать и мобилизоваться<sup>10</sup>.

Эта книга – о том, как организовать, мобилизоваться, планировать и действовать сообща. Эта книга о том, как, по определению члена Палаты представителей Джона Льюиса, ввязываться в полезные и необходимые неприятности. Это книга о том, как изобретать новое и при этом воплощать действенные решения. Она о пропасти между нашими неработающими государственными институтами и огромным количеством общественных предпринимателей по всему миру, совершающих невероятное – и о том, как перешагнуть пропасть и реформировать государственные органы, обучая людей новым навыкам. Это обучение не ограничивается государственным сектором – оно применимо и в школах, университетах и государственных

---

<sup>7</sup> Bertrand Russell, *Power: A New Social Analysis* (1938; repr., London: Routledge, 2004), 23.

<sup>8</sup> Moises Na'im, *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be* (New York: Basic Books, 2014).

<sup>9</sup> Yuval Levin, "How Did Americans Lose Faith in Everything?" *New York Times*, January 18, 2020, [https://www.nytimes.com/2020/01/18/opinion/sunday/institutions-trust.html?fbclid=IwAR2BiMBKMRahvW\\_rumZZ\\_Sd3kBMw5ymbMiDVAH7xVFQYSII1DtM1bw\\_p-w](https://www.nytimes.com/2020/01/18/opinion/sunday/institutions-trust.html?fbclid=IwAR2BiMBKMRahvW_rumZZ_Sd3kBMw5ymbMiDVAH7xVFQYSII1DtM1bw_p-w).

<sup>10</sup> "Rapper Killer Mike Speech Transcript during Atlanta Protests," *Rev*, May 30, 2020, <https://www.rev.com/blog/transcripts/rapper-killer-mike-speech-transcript-during-atlanta-protests>.

органах. Его цель в том, чтобы люди, владеющие навыками решения проблем, обладающие способностями и талантами, умеющие сочувствовать другим, получили возможность работать на пользу обществу. Я не считаю, что государственные органы должны разрастаться или сокращаться: они должны измениться в сторону эффективности и справедливости – чтобы не душили человека, поставив колено ему на горло, а протягивали руку, помогая подняться; чтобы они умели справляться с новыми вызовами, используя знания коллектива и мудрость сообщества.

Не стоит надеяться, что проблемы будущего решаются инструментами прошлого. В XXI веке мы должны вооружиться новыми навыками решения общественных проблем. Эту задачу предстоит решать нам всем.

## Глава 1

### Решение общественных проблем и новые общественные предприниматели

*Выступая в качестве организатора, я отталкиваюсь от того, каков мир сейчас, а не от того, каким я хочу его видеть. То, что мы принимаем мир таким, какой он есть, ни в коем случае не ослабляет наше желание сделать его таким, каким он должен быть, согласно нашим убеждениям. Если мы хотим сделать мир таким, каким он должен быть, необходимо начать с того, каков он сейчас. А это означает, что нужно действовать внутри системы.*

**Саул Алинский. Правила для радикалов**

### Те, кто решают общественные проблемы

Каждый день тысячи индийских бедняков погибают от туберкулеза. По всему миру более миллиарда людей страдают от различных тропических болезней. Но, несмотря на то, что по всему миру на фармакологические исследования и разработки тратится \$150 млрд, лишь жалкие 0,23 % этой суммы уходят на изучение туберкулеза. В результате за последние 30 лет были одобрены только два новых лекарства от этой болезни, а ее сопротивляемость новым лекарствам лишь возрастает. В 2008 году Самир Брахмачари, бывший генеральный директор Совета по научным и промышленным исследованиям при правительстве Индии, создал проект под названием «Открытые исследования лекарств» (Open Source Drug Discovery). Его целью было создать сайт, на котором лучшие умы смогли бы сообща работать над поиском лекарств от, например, туберкулеза и малярии – болезней, которыми пренебрегают другие исследователи<sup>11</sup>.

Используя платформу с открытым исходным кодом, Брахмачари привлек к работе студентов колледжей, университетских преподавателей и ученых из Индии и многих других стран. Поскольку большинство местных участников находились в отдаленных деревнях, а не в элитных университетах, то их работа обходилась недорого. Брахмачари организовал их совместный труд, чтобы попытаться одолеть огромную задачу – собрать, законспектировать и извлечь информацию из научной литературы о патогене туберкулеза. Если статьи не были доступны бесплатно, студенты писали тысячам авторов, запрашивая бесплатные копии. Грант от Совета по научным и промышленным исследованиям составил всего \$12 млн, но для Брахмачари этого хватило, чтобы координировать накапливающийся вклад 7500 участников из 130 стран, чтобы проверить множество гипотез<sup>12</sup>. Эта совместная инициатива гражданской науки позволила идентифицировать шесть лекарств, которые были одобрены Управлением по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов США<sup>13</sup> как перспективные метабо-

---

<sup>11</sup> See Open Source Drug Discovery, “About Us,” accessed June 18, 2019, <http://www.osdd.net/about-us>.

<sup>12</sup> See Open Source Drug Discovery, home page, accessed May 10, 2019, <http://www.osdd.net/home>. See also Mark Stevenson, *We Do Things Differently: The Outsiders Rebooting Our World* (New York: Harry N. Abrams, 2018), 40-73; Christine Ardal and John-Arne Rottingen, “Open Source Drug Discovery in Practice: A Case Study National Center for Biotechnology Information,” *PLoS Neglected Tropical Diseases* 6, no. 9 (2012): e1827, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3447952/>.

<sup>13</sup> Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (FDA) – крупный федеральный исполнительный департамент в США. Данное управление занимается надзором, лицензированием и контролем качества продуктов питания, косметики, лекарственных средств и пищевых добавок. Чтобы получить доступ на американский рынок, фармконцерны обязаны проводить испытания медикаментов и получить разрешение именно FDA.



лические цели, включая одно лекарство, которое широко использовалось для лечения диабета 2-го типа<sup>14</sup>.

На другой стороне земного шара, в Латинской Америке, города росли так быстро, что людям стало сложно по ним перемещаться. Жители Сан-Педро, благополучного района населением в 125 000 человек, расположенного рядом с городом Монтеррей в Мексике, владели более чем 122 000 автомобилей и совершали более половины поездок на них, а не на общественном транспорте<sup>15</sup>. В результате они все больше времени проводили в дороге. До 2016 года 85 % школьников родители отвозили в школу на машинах. Это негативно влияло на их здоровье и способность учиться, а также наносило ущерб окружающей среде.

В том году Грасиэла Рейес, член городского совета, запустила программу под названием «Вызовы» (Desafios), в рамках которой 50 представителей общественности получили возможность работать вместе с муниципальными службами и доработать закон, предоставляемые услуги. Вот один из важных вопросов, который был задан горожанам: как мы можем сократить время поездки детей в школу?

Используя предоставленные городом открытые данные о расположении школ и дорог, команда добровольцев, в которую вошли граждане (в том числе два адвоката, инженер-строитель, архитектор и политолог) стали придумывать, как помочь детям добраться до школы. По-настоящему беспрецедентный поворот произошел, когда местные жители не просто предложили альтернативу. Вместо этого они присоединились к градостроителям и официальным лицам, чтобы в течение десяти недель проходить обучение у наставников на родине и в других странах, чтобы узнать, как превратить идеи в реальные политические меры и услуги. Совместными усилиями государственные служащие и представители общественности сумели выработать нужное решение. Через год после запуска транспортной реформы, которая затрагивала общественный транспорт, школьные автобусы и пешеходные маршруты, город отчитался о том, что уже менее четверти родителей продолжают возить детей в школу на личном автомобиле<sup>16</sup>.

Более чем в трех тысячах километров к северу от Сан-Педро, в Лейквуде (штат Колорадо), среднего размера пригороде Денвера, градостроитель Джонатан Уочтел создал «рабочую группу» по устойчивому развитию, в которую вошли 30 000 человек<sup>17</sup>. Раньше город взаимодействовал с жителями стандартным образом. Желающие могли приходить на совещания по планированию, чтобы жаловаться на планы застройки, которые были приняты раньше. Но это вызывало у людей лишь недовольство, а Уочтел – единственный градостроитель Лейквуда – утопал в жалобах.

В 2012 году Уочтел запустил «Программу устойчивого развития районов» (Neighborhoods Sustainability Program), первоначальный пилотный проект которой был реализован в 2010-м. Эта программа поощряла местных жителей, имеющих желание, идеи и знания, предлагать проекты, которые они смогут создавать и воплощать вместе с соседями по району. Уочтел объясняет, что он хотел изменить свой обычный порядок работы: «Все запросы просто передавали ко мне... Я устал от того, что в ответ мог лишь поблагодарить за участие»<sup>18</sup>.

Город поддерживает местные проекты, предоставляя техническую поддержку, обучение общественных лидеров и помощь в получении грантов, обеспечивает диалог с чиновниками.

---

<sup>14</sup> Nisha Chandran and Samir K. Brahmachari, "A Decade of OSDD for TB: Role and Outcomes," *Current Science*, February 5, 2019, doi: 10.18520/cs/v115/i10/1858-1864.

<sup>15</sup> Municipio San Pedro Garza García, The GovLab, and Codeando México, "Desafío San Pedro Primera Edición (2016-18)," accessed October 11, 2020, <http://desafios.sanpedro.gob.mx/>.

<sup>16</sup> Beth Simone Noveck and Dinorah Cantu Pedrazza, "City Challenges: Collaborative Governing for Public Problem Solving," *Forbes*, January 24, 2018, <https://www.forbes.com/sites/bethsimonenoveck/2018/01/24/city-challenges-collaborative-governing-for-public-problem-solving/#3948f666df34>.

<sup>17</sup> Beth Simone Noveck, Dane Gambrell, and Matt Ryan, "Collective Intelligence Case Studies," The GovLab, accessed October 11, 2020, <https://www.thegovlab.org/collective-intelligence.html>.

<sup>18</sup> Jonathan Wachtell, интервью с автором книги, 27 октября 2019.8. Public Service Jobs Database, <https://www.psjd.org/>.

Этот подход позволяет городу вкладывать ресурсы в предложения, которые могут быть реализованы на практике и дадут положительный эффект. При этом город сотрудничает с энтузиастами, поощряя проекты, способствующие его устойчивому развитию. Например, когда жители района Моурз-Парк в 2018 году посадили 100 деревьев, и это приблизило город к достижению цели – достичь 30 %-ного озеленения к 2025 году.

Сейчас уже восемь районов, в которых проживает пятая часть городского населения, присоединились к «Программе устойчивого развития районов». Больше пяти сотен мероприятий, семинаров и проектов, организованных и реализованных самими жителями, помогли сократить количество мусора, уменьшить расход воды и повысить энергоэффективность. Районы, участвующие в проекте, чествуются на торжественных приемах у мэра и в публикациях городской газеты, а локальные лидеры получают возможность выступать в школах, колледжах и на профессиональных конференциях.



## Что такое решение общественных проблем?

Хотя Брахмачари, Рейес и Уочтел добились удивительных результатов, действуя онлайн, они вовсе не являются активистами, хакерами или революционерами – это государственные служащие, которые всем сердцем желают улучшить окружающий мир. Они не отказывались от своих повседневных профессиональных обязанностей, и в то же время не пытались решить возникшие проблемы устаревшими методами. Вместо этого они использовали организационный потенциал своей должности, чтобы работать по-новому, вырабатывали творческие и эффективные подходы. Среди глобальных и углубляющихся проблем, которые только обострились из-за пандемии коронавируса в 2020 году, эти люди осознали, что нужно действовать иначе ради перемен к лучшему. Я называю таких лидеров «теми, кто решает общественные проблемы».

Не существует готового определения того, что входит в понятие «решения общественных проблем». Это поле деятельности, которое только предстоит освоить. Некоторые используют термин «социальные инноваторы». Другие предпочитают называть их «инициаторами перемен». Университеты обычно не предлагают курсы по решению общественных проблем и не дают рекомендаций по построению карьеры, которые позволили бы человеку сфокусироваться на работе в общественных интересах в различных сферах. Порой предлагаются дипломные проекты и стажировки в этой сфере, но пока не существует общепринятой «методологии», которая позволила бы учить людей тому, как доводить идею проекта до практического воплощения. Нет и централизованного и единого набора данных, который связывал бы технические специальности, государственную политику, право, предпринимательство и другие дисциплины, позволяя понять, сколько студентов хотят посвятить себя конкретной миссии во время обучения в университете или после его завершения. Программы обучения для тех, кто работает в некоммерческих организациях или в государственных органах, также не предлагают курсов по решению проблем.

Но при этом юридическая защита общественных интересов – это термин, который вполне используется среди специалистов в области права. Приблизительно его можно определить как деятельность, которая направлена на помощь обездоленным и защиту гражданских прав (в противоположность защите экономических интересов корпораций). За этим термином не стоит свод законов или соответствующие организации. Напротив, для достижения общественного блага он включает в себя использование правовых инструментов, таких как судебные тяжбы, реформирование законодательства и юридическую защиту. Большинство юридических факультетов имеют программы, на которых студентов обучают защите общественных интересов. Кроме того, те, кто хочет продолжать работать в этой сфере, могут получить помощь в трудоустройстве. Существуют и справочные ресурсы, такие как сайт Public Service Jobs Directory (PSJD), которые объединяет более двухсот юридических учебных заведений и 30 000 связанных с юридической деятельностью организаций, занимающихся защитой общественных интересов. Эта сфера стала восприниматься как широкое, но целостное поле деятельности, для работы в котором требуются определенные навыки.

Подобным образом, с ростом количества университетских программ по обучению предпринимательству, который начался в 1970-х, предпринимательство стало хорошо изученной деятельностью. Все мы понимаем, каково это – создать и развивать бизнес. Благодаря значительному увеличению количества соответствующих образовательных программ в университетах и местных колледжах за последние сорок лет, предпринимательство стало важнейшей частью университетского образования, объединяющей несколько дисциплин. В начале 1980-х около 300 учебных заведений предлагали программы в сфере предпринимательства и малого бизнеса. Но к началу нового века уже более 1600 учебных заведений, стремясь помочь своим

ученикам стать следующим Марком Цукербергом, создали программы по обучению предпринимательству, в рамках которых преподавалось более 2200 курсов<sup>19</sup>. Существуют эффективные стипендиальные программы, поддерживающие создание бизнеса, а также педагогические дисциплины, фокусирующиеся на том, чтобы научить людей тому, как начать свое дело.

В данной книге о решении общественных проблем я стремлюсь описать набор инструментов, который можно изучить, и который, будучи совмещенным с практическим опытом в конкретной сфере, позволит добиваться изменений, улучшающих жизни людей. При этом я надеюсь показать, что это означает – провести общественно полезный проект от идеи до реализации. Те, кто занимаются решением общественных проблем, владеют воспроизводимым набором навыков. Его можно применить к любой из них, добиваясь тем самым значимых изменений. В число этих навыков входят следующие:

**1. Выявление проблем.** Те, кто занимается решением общественных проблем, знают, как выделить то, что требует срочных действий, но при этом важно для людей и практически решемо.

**2. Подход, основанный на анализе данных.** Эти люди умеют использовать статистические данные и анализировать их, чтобы понять масштабы проблемы и ее природу. Также они стремятся всесторонне ее понять, консультируясь с теми, ради кого проблема решается.

**3. Человекоориентированный дизайн.** Отказ от бытовавших в прошлом «келейных» практик принятия решений и выработка изменений в сотрудничестве с теми, кому требуется помощь.

**4. Коллективный разум.** Они осваивают и применяют методы работы, основанные на принципах демократии и общем участии, обращаясь к коллективному разуму сообществ.

**5. Быстрое изучение полученных фактов.** Используются все преимущества новых технологий, чтобы искать самые лучшие доступные идеи и лучших людей, которые знают, какие решения работоспособны.

**6. Эффективные партнерства.** Те, кто занимается решением общественных проблем, знают, как создавать команды и заключать союзы, преодолевая границы между разными дисциплинами, и в результате более эффективно воплощают в жизнь перемены, которые другие смогут освоить и принять.

**7. Измерение результатов.** Наконец, они используют методики проведения экспериментов, чтобы оценить, что сработало, а что нет, – и в результате либо меняют направление, либо придерживаются прежнего курса. Они знают, как увеличить масштаб работы, которая оказывает измеримый и благотворный эффект на жизни людей.

В оставшейся части этой книги я объясняю, как устроены приведенные выше навыки. Они имеют ключевое значение для решения общественных проблем. Я стремлюсь создать стимул для возникновения еще большего количества таких же случаев решения проблем за счет использования данных и кооперации, как проекты Рейес, Брахмачари и Уочтела, упомянутые выше.

Многие навыки и методы, которые я описываю в этой книге, стали возможными благодаря развитию новых цифровых технологий последнего десятилетия. Соединив их, мы получаем последовательность действий, позволяющих более гибко и быстро предпринять действие, воплотить решение на практике и оценить его результат. Эти методы выявляют факты и доказательства, которые оказываются выше политики и выше частного интереса конкретных людей. Они отвергают «келейные» обсуждения в пользу выявления проблем и принятия мер по их решению в сотрудничестве с теми, кто больше всего ими затронут и больше всего о них знает.

---

<sup>19</sup> Art Barnard, Thomas Pittz, and Jeff Vanevenhove, “Entrepreneurship Education in U. S. Community Colleges: A Review and Analysis,” *Journal of Small Business and Enterprise Development*, April 23, 2019, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JSBED-06-2018-0178/full/html>.

Особенно важно обращаться к удачным идеям, возникшим в самих сообществах, и использовать и закон, и политические меры, и технологии, чтобы получать более справедливые и эффективные результаты. При этом указанные методы позволяют избежать косности в организации труда, делая выбор в пользу более гибких, экспериментальных, инновационных подходов.

Но при этом тех, кто занимается решением общественных проблем, нельзя назвать безрассудными. Несмотря на свое стремление к инновациям, они придерживаются ценностей общественного блага. Они этичны и осознают свои обязательства по соблюдению законности и принципов равенства. Вместо того, чтобы просто подчиняться правилам, они привносят в свои действия энтузиазм, искренность, целостность и неустанную готовность справляться с самыми критическими и трудными вызовами нашего времени.

Наконец, те, кто занимается решением общественных проблем, не удовлетворяются медленным и постепенным движением вперед. Они нетерпеливы и хотят получить быстрые результаты. Они экспериментируют в поисках новых процессов и способов работы, несмотря на риски, возникающие, если пытаться реализовать их в рамках бюрократических структур. Возможно, самое важное заключается в том, что они хотят не просто решить проблему, с которой столкнулись, но и институционализировать процесс, чтобы другие могли учиться на их примере и масштабировать эти решения.

## Комментарий к понятию «Решения»

Разумеется, сложные и запутанные общественные проблемы, вроде тех, которые обсуждаются в этой книге, никогда нельзя «решить» окончательно. Как писали Хорст Риттель и Мелвин Уэббер, «общественные проблемы никогда не решаются. В лучшем случае их приходится решать снова и снова»<sup>20</sup>. Неважно, насколько успешными оказались предпринятые меры – всегда остается что-то несделанное. Даже если потребность удовлетворена – это ненадолго. Если проблему удалось решить однажды, в реальности она не останется решенной навсегда. Мы должны опасаться политической целесообразности, которая предпочитает искать решения проблем, пренебрегая куда более сложной идеей о том, что проблему можно лишь прорабатывать.

Поскольку наша цель – продвигать активистские и гибкие подходы и рекомендовать методы и инструменты, которые позволят довести идею до практического воплощения, мы всегда выбираем те меры, которые возможно реализовать на практике и которые позволят улучшить ситуацию на местах, на низовом уровне, даже они представляют собой частичное решение более крупной проблемы. Это не означает, что мы лишены амбиций и не стремимся помочь как можно большему числу людей. Но важно понимать, что не существует «серебряной пули», не существует единственного «решения» для сложных, запутанных, многосоставных проблем.

Кроме того, мы нацелены на выход за пределы хороших, но неопробованных теорий и обращаемся вместо этого к *практической работе*, реальному принятию мер, которые принесут настоящую пользу людям. Следовательно, мы всегда будем вынуждены в какой-то степени соглашаться на «компромиссный вариант», потому что политика, бюрократия, бездействие или злая воля всегда будут препятствовать позитивным изменениям – и все же мы всегда должны стремиться сделать жизнь людей лучше. Творцы перемен иногда упоминают «окно Овертона»<sup>21</sup>, имея в виду диапазон изменений, которые являются политически приемлемыми и допустимыми в глазах общественности в определенный период времени. Например, президентская кампания Берни Сандерса помогла расширить «окно Овертона» в сфере здравоохранения и сделать принцип «Страховка Medicare для всех» мейнстримом. Порой, самое большее, на что мы можем надеяться, – расширить «окно Овертона», создав пространство для обсуждения тех идей, которые раньше были непопулярными или немыслимыми.

Более того, у проблем могут быть взаимосвязанные и взаимозависимые причины, и, хотя мы и можем одолеть одну из них, но все мы не победим никогда. Следовательно, я использую термины «решение проблем» и «поиск решения» с некоторым скептицизмом, полностью осознавая, что наших действий всегда будет недостаточно. Таким образом, результаты всегда будут неполными, неидеальными. Нужно продолжать протестовать, высказываться, требовать большего. Но мы делаем, а не только возражаем и спорим. Мы стремимся постоянно развивать и воплощать меры, которые будут иметь практические результаты, не позволяя перфекционизму помешать нашей работе и вовлеченности.

Совместное участие в решении общественных проблем имеет принципиальное значение для укрепления демократического общества. В предыдущих книгах я назвала этот способ продуктивного сотрудничества «коллаборативной демократией», чтобы отличать ее от совещательной демократии<sup>22</sup>. Коллаборативная демократия выходит за пределы совещательных про-

---

<sup>20</sup> Horst Rittel and Melvin Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning,” *Policy Sciences* 4, no. 2 (1973): 155-169, doi:10.1007/bf01405730.

<sup>21</sup> Окно Овертона – философский и социологический термин, согласно которому любые изменения или идеи (положительные или отрицательные) принимаются обществом и становятся нормой после их постепенного, но регулярного и безостановочного внедрения. (*Прим. ред*)

<sup>22</sup> eth Simone Noveck, *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens*

цессов, в которых критерием успеха становится разнообразие и качество голосов в диалоге, как, например, собрание по проблемам жилого района. Коллаборативные демократические процессы не ограничиваются просто диалогом – они используют преимущества новых технологий с тем, чтобы дать людям возможность не только участвовать в обсуждениях, но также принимать решения и действовать вместе, даже если их разделяет расстояние. Коллаборативные демократические процессы, вроде тех, которые были реализованы в Лейквуде или Монтеррее, не ограничиваются обсуждениями, в которых люди высказывают свои мнения. Напротив, мерой демократичности становится то, насколько эффективен в итоге сам процесс решения проблем – каковы его результаты – а не то, что было высказано в ходе обсуждения.

## Почему в государственных органах нужно больше общественных предпринимателей

Хотя те, кто занимается решением общественных проблем, не обязательно работают в государственном секторе, существует критическая потребность в том, чтобы работающие в нем люди становились общественными предпринимателями (для простоты я буду использовать это понятие как обозначение тех, кто занимается решением общественных проблем). Такие энтузиасты, как Брахмачари, Рейес и Уочтел, используют силу данных и человеческих коллективов, позволяющую нарушать равновесие и ускорять процессы, а также ресурсы своих организаций, для того чтобы вызывать к жизни, поддерживать и стимулировать перемены.

Эти гибкие навыки решения проблем чрезвычайно полезны для всех, кто работает над преодолением проблем ради общественного блага, вне зависимости от того, находятся ли они в государственных органах или за их пределами (эта книга предназначена для всех, кто занимается решением общественных проблем). Но из-за падения доверия к правительству и систематического снижения эффективности государственного сектора становится особенно важно сфокусироваться на том, чтобы все, кто работает в государственных органах (и еще больше людей за их пределами), научились тому, как стать общественным предпринимателем, как задействовать статистические данные и коллективный разум для решения общественных проблем<sup>23</sup>. В эпоху таких вызовов обществу, как пандемия коронавируса 2020 года, руководители слишком часто обращаются к услугам частных консалтинговых компаний, таких как McKinsey, чтобы понять, как реагировать на ситуацию, – потому что опасаются, что государственные управленцы с этим не справятся. McKinsey и подобные консультанты по вопросам управления продолжают получать дорогостоящие заказы лишь потому, что они дают хотя бы какую-то уверенность в том, что дело будет сделано, даже несмотря на поступающие сообщения от федеральных органов о вопиющем нарушении принципов этичности. Существуют данные о систематических неоплачиваемых переработках, неоднократных нарушениях закона при увольнении сотрудников, поддержке политики Трампа по помещению детей мигрантов в клетки<sup>24</sup> и соучастию в ее реализации, в дополнение ко всему этому, об отсутствии практических навыков и мотивации к тому, чтобы взаимодействовать с людьми и дать им возможность участвовать в процессе<sup>25</sup>. Руководители опасаются полагаться на государственных служащих. Но при этом консультанты по вопросам управления не отчитываются перед обществом, не стремятся следовать ценностям справедливости и законности и фокусируются не на общественном благе, а на краткосрочных победах, чтобы обеспечить себе продление контракта.

Если мы хотим, чтобы в государственных органах работали более эффективные и гибкие лидеры, способные быстро реагировать на произведения, ставящие на первое место общественные интересы, для этого необходимо увеличивать потенциал государственного сектора, принципиально изменив программы, по которым мы обучаем государственных руководителей и специалистов по решению проблем – и сделать это обучение более общедоступным и привлекательным.

---

<sup>23</sup> Более подробно об этих спорах об инноваторах как людях, которые нарушают правила, см.: Sanford Borins, *The Persistence of Innovation in Government* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2014), 4.

<sup>24</sup> Имеется в виду скандал 2018 года, когда в ряде лагерей для беженцев детей мигрантов без согласия родителей содержали отдельно в переоборудованных складах и заброшенных супермаркетах. Дети содержались в огороженных сеткой помещениях без элементарных удобств. После ноты протеста ООН, общественных организаций и даже М. Трамп, скандал замяли. Но, несмотря на то, что в таком бесчеловечном отношении обвиняли преимущественно Д. Трампа, подобные скандалы возникали во время президентского срока Б. Обамы и продолжаются при Д. Байдене. (Прим. ред.).

<sup>25</sup> Ian MacDougall, “How McKinsey Makes Its Own Rules,” *ProPublica*, December 14, 2019, <https://www.propublica.org/article/how-mckinsey-makes-its-own-rules>.

Существует огромная потребность в переосмыслении процессов управления – то, как общественно полезные предприниматели формируют политику, создают общественные услуги и решают проблемы общества. В частности, поскольку в других сферах общества новые технологии уже используются для того, чтобы лучше добиваться целей и выполнять свою миссию, те, кто работают в государственных органах или сотрудничают с ними, также должны задумываться о том, как сделать новое управление в цифровую эру более инновационным, легитимным и эффективным.

Это не политические изменения – речь не о выборе какой-то конкретной идеологии или политической программы. Нам нужно обновить набор политических инструментов, не зависящих от идеологического спектра, добавив в него новые методы, в центре которых более продуктивное использование больших данных и «коллективного разума» для решения проблем. Но чтобы знать, как этого добиться – вместо того, чтобы просто покупать то, что следующий поставщик предложит правительству – необходимо в совершенстве овладеть навыками и методами творческого решения проблем.

## Решение общественных проблем и будущее труда

В мире, где технологии преобразуют все профессии, критически важными становятся постоянное переобучение и овладение новыми навыками. По оценке Мирового экономического форума, в США 96 % работников, чья специальность связана с непосредственным риском, нашли бы хорошую работу с более высокой заработной платой, пройдя переобучение<sup>26</sup>. В предпринимательстве все чаще звучат разговоры о возвращении талантов с помощью обучения использованию цифровых технологий, работе с данными и внедрению инноваций, которое поможет людям работать и думать по-новому. В книге «Стать инноватором. 5 привычек лидеров, меняющих мир»<sup>27</sup> профессора бизнес-школ Джефф Даер, Хал Грегерсен и Клейтон Кристенсен объясняют, что способность предлагать инновационные решения не является врожденной – это набор практик, который можно освоить. Ему можно и нужно обучать именно ради процветания бизнеса. Кристенсен считает, что инноваторы обладают четырьмя ключевыми навыками: умение видеть взаимосвязи, задавать вопросы, наблюдать, экспериментировать, создавать связи с другими (осуществлять нетворкинг)<sup>28</sup>. Это навыки, которые успешные предприниматели (все бизнесмены, которых характеризуют авторы, мужчины) используют, чтобы предлагать клиентам то, что принесет доход.

И все-таки, хотя в частном секторе об инвестициях в обучение рассуждают много, мы делаем совершенно недостаточно для государственного сектора и для работающих в нем творцов перемен. Если мы не обращаем внимания на пользу, которую может приносить такое обучение, то упускаем возможность сформировать комплекс навыков, необходимый государственному служащему в XXI веке<sup>29</sup>.

В то время как в «Дилемме инноватора» рассматриваются вопросы, связанные с использованием инноваций для извлечения прибыли, общественные предприниматели стремятся не заработать, а решать общественные проблемы. Чтобы дать им инструменты для этого, чтобы создать государственные органы, которые будут лучше существующих, государственный сектор должен возвращать таланты и вкладывать средства в обучение людей и формирование у них нового набора навыков. Британский консервативный политик, министр при кабинете министров Великобритании Майкл Гоув в своей многократно публиковавшейся речи 2020 года, заявил: «То, как правительство в течение многих лет до настоящего момента вознаграждало своих работников, понятным образом поощряло когнитивные навыки – умение анализировать, оценивать и, возможно, более всего, презентовать свои идеи. Я убежден в том, что это должно измениться. Приоритетами должны стать эффективная работа на местах, желание добиваться перемен на местном уровне; привносить реализуемые на практике и измеримые улучшения в жизнь других людей»<sup>30</sup>.

К несчастью, навыки совместной работы и работы с данными, необходимые для реального улучшения жизни других, – умение выявлять проблемы, анализировать данные, создавать человекоориентированный дизайн, использовать коллективный разум, быстро анализировать имеющуюся информацию, создавать мощные партнерства и определять, что работает, а что нет, – не находят широкого распространения и последовательного применения в государствен-

---

<sup>26</sup> World Economic Forum, Towards a Reskilling Revolution Industry-Led Action for the Future of Work (Geneva: World Economic Forum, 2019), [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Towards\\_a\\_Reskilling\\_Revolution.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Towards_a_Reskilling_Revolution.pdf).

<sup>27</sup> Даер Дж., Грегерсен Х., Кристенсен К. Стать инноватором. 5 привычек лидеров, меняющих мир. – М.: Бомбора, 2018.

<sup>28</sup> Jeff Dyer, Hal Gregersen, and Clayton Christensen, The Innovator's DNA: Mastering the Five Skills of Disruptive Innovators (Brighton, MA: Harvard Business Review Press, 2011), 22.

<sup>29</sup> Iue Wooldridge, "Increasing the Productivity of Public-Sector Training," Public Productivity Review 12, no. 2 (1988): 205-217.

<sup>30</sup> Michael Gove, "The Privilege of Public Service," Ditchley Lecture, reprinted in New Statesman, June 28, 2020, <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2020/06/privilege-public-service-michael-gove-s-ditchley-lecture-full-text>.



ных учреждениях. Опрос, который я провела в 2019 году, чтобы оценить, в какой степени более 400 американских государственных служащих местного уровня владеют навыками решения проблем, показывает, что только половина из них используют в своей работе новые инструменты анализа данных или навыки совместной работы<sup>31</sup>. Только 28 % из опрошенных применяют гибкие подходы, разработанные в технологической индустрии, чтобы работать быстрее, более активно используя тестирования и проведение экспериментов. Хотя 60 % упоминают об использовании выявления проблем, лишь немногим больше половины из них при дальнейшей проверке ответили, что знают, как сформулировать гипотезу, – а это один из базовых принципов выявления проблем.

Похожие результаты были получены и в Австралии, когда я работала с коллегами в Университете Монаша. Мы провели подобный опрос, в котором приняли участие почти 400 государственных служащих, занимавших средние и высокие должности. В среднем лишь треть из австралийских чиновников использовали инновационные приемы решения проблем<sup>32</sup>. В Парагвае в 2020 году почти 500 государственных служащих, занимавших высокие должности, ответили на такой же опрос. И снова менее половины умели выявлять проблемы, только треть из них знала, как анализировать имеющуюся информацию, и совсем немногие обращались к «коллективному разуму» при решении проблем<sup>33</sup>.

Что характерно, американский, австралийский и парагвайский опросы при этом показали, что как только люди узнавали о каком-то приеме и осваивали его, они начинали постоянно применять его в своей работе. Но его применение было бессистемным, и отдельные приемы не складывались в процесс, который позволял бы довести проект от идеи до воплощения. Например, люди, которых мы опросили, могли использовать человекоориентированный дизайн, но он не становился частью процесса, который включал бы и выявление проблем; они знали, как работать с данными, но не с открытыми инновациями.

Организации государственного сектора повсеместно оказываются неспособны использовать методы решения проблем, в которых задействовались бы возможности коллективного разума и анализа данных<sup>34</sup>. И это неудивительно, потому что государственных служащих не обучают работать по-новому. Опросы показывают, что большинство людей тратили на обучение каждому из шести инновационных приемов решения проблем всего от 8 до 30 % времени<sup>35</sup>.

Вот еще один пример, свидетельствующий об отсутствии адекватных методик обучения этим приемам. В июне 2019 года правительство Сингапура приняло принцип «Сингапур вместе» – обязательство реализовывать политические меры и предоставлять государственные услуги не *для* людей, а *вместе* с ними. Но, несмотря на это заявление, к концу 2019 года государственные органы лишь несколько раз, в единичных случаях собирали советы граждан и нисколько не приблизились к систематическому вовлечению местных жителей в работу или

---

<sup>31</sup> В деталях об этих опросах о навыках общественных предпринимателей, проведенных при поддержке Международной ассоциации городских и окружных управляющих, см.: <http://www.publicentrepreneur.org/skills>.

<sup>32</sup> eth Simone Noveck and Rod Glover, “The Public Problem Solving Imperative,” ANZSOG, August 13, 2019, <https://www.anzsog.edu.au/resource-library/news-media/todays-problems-yesterdays-toolkit-public-service>.

<sup>33</sup> eth Simone Noveck, Victoria Alsina, and Alejandra Mendoza, “Encuesta de habilidades de innovación en el sector público de Paraguay” (The GovLab white paper, August 2020), <https://www.thegovlab.org/publications.html>.

<sup>34</sup> Observatory for Public Sector Innovation, Core Skills for Public Sector Innovation (Paris: OECD, April 2017), [https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD\\_OPSI-core\\_skills\\_for\\_public\\_sector\\_innovation-201704.pdf](https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf). Данный отчет Организации экономического сотрудничества и развития основывается на ее предыдущем исследовании, в рамках которого было проведено первое исследование проникновения инновационных навыков в масштабах страны. Тогда было опрошено 150 чилийских государственных служащих, а затем на основе этих данных был разработан отчет о ключевых инновационных навыках в системе государственного управления. Оба исследования были выполнены в 2017 году.

<sup>35</sup> Noveck and Glover, “Public Problem Solving Imperative.”

использованию всей силы коллективного разума<sup>36</sup>. Не потому, что не захотели, а потому, что им не хватало знаний и опыта по вовлечению граждан<sup>37</sup>.

Инноваторы-одиночки время от времени пробивались в органы власти, даже в условиях иерархических бюрократических структур и отсутствия специального обучения. Но инструменты, существующие сегодня, делают обучение новым навыкам решения проблем дешевле и доступнее для всех. Нет необходимости «запирать» инновации в особенных «цифровых» или «инновационных» ведомствах.

Разумеется, условия внутри отдельных институтов и организаций могут быть благоприятны для инноваторов. Но в итоге отдельные люди сами решают, как будут тратиться средства, и определяют, какие проблемы станут приоритетными, какие темы привлекут внимание СМИ, будут подниматься на собраниях, в речах, становиться предметом обещаний в предвыборных кампаниях.

Футурист и архитектор Бакминстер Фуллер сравнивал силу отдельных инициаторов перемен с рулевым триммером – небольшой лопастью, которая управляет траекторией огромного корабля<sup>38</sup>. Те, кто занимается решением общественных проблем, знают, какие инструменты задействовать, чтобы создавать, развивать и воплощать решения, которые будут работать в рамках их собственной организационной культуры. Такое внимание к инновационным навыкам ставит в центр внимания исключительно способности менеджеров и руководителей<sup>39</sup>. Еще никогда потребность обучить новых лидеров, энергичных инноваторов, которые будут стремиться выйти за пределы простого подчинения правилам и начнут по-настоящему решать проблемы, не была настолько острой – особенно в государственных органах.

Внедряя новые подходы к решению проблем, крайне необходимо снизить отчужденность и разобщенность. Исследования, посвященные значению и характеру труда, показали, что работники, которые получают удовольствие от автономной деятельности и решения сложных задач, являются более вовлеченными и креативными, чем те, которым не присущи такие качества. В 2015 году профессор психологии Барри Шварц писал в *The New York Times*, что все мы «хотим заниматься работой, которая заставляет нас справляться с вызовами и требует вовлеченности, той, что позволяет проявлять благоразумие и сохранять контроль над тем, что мы делаем, работой, которая дает нам возможности учиться и расти. Мы хотим трудиться рядом с коллегами, которых мы уважаем, и с начальством, которое уважает нас. А более всего мы хотим знать, ради чего работаем, и менять что-то к лучшему для других с тем, чтобы стать лучше самими»<sup>40</sup>. Существует множество исследований, подтверждающих, что мы наиболее мотивированы, когда помогаем другим<sup>41</sup>. Самые эффективные организации – те, чьи сотрудники рабо-

---

<sup>36</sup> “4G Leaders Will Work with Singaporeans to Design, Implement Public Policies: DPM Heng,” Channel News Asia, June 15, 2019, <https://www.channelnewsasia.com/news/delmana/heng-swee-keat-4g-leaders-will-work-with-singaporeans-policies-11629932>.

<sup>37</sup> Интервью автора с 25 служащими, которые занимаются вовлечением граждан в процессы государственного управления в Сингапуре, организованное Министерством молодежи и культуры. Сингапур, 5 ноября 2019 года.

<sup>38</sup> «Заговор TrimLab» (Trim Lab Conspiracy) – это название «салона», который Дэвид Джонсон, Сьюзан Кроуфорд и я проводили в период с 2003 по 2008 год в Нью-Йорке, а затем в Вашингтоне. Он сознательно выстраивался как возможность обсуждать стратегии решения общественных проблем с использованием новых технологий. В течение нескольких лет мы встречались либо каждые две недели, либо раз в месяц, чтобы проводить эти обсуждения. См: Buckminster Fuller, “A Candid Interview with R. Buckminster Fuller,” *Playboy* 19, no. 2 (February 1972), available at <http://www.bfi.org/sites/default/files/attachments/pages/CandidConversation-Playboy.pdf>.

<sup>39</sup> Австралийская комиссия по государственной службе охарактеризовала недостаток навыков как «существенное препятствие, которое мешает генерировать, отбирать, реализовывать и поддерживать инновации в государственном секторе». Australian Public Service Commission, “Barriers to Innovation in the APS,” accessed October 10, 2020, <https://www.apsc.gov.au/4-barriers-innovation-aps>. See also OECD, *Innovation Skills in the Public Sector: Building Capabilities in Chile*, OECD Public Governance Reviews (Paris: OECD, 2017), 30, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273283-en>.

<sup>40</sup> Barry Schwartz, “Rethinking Work,” *New York Times*, August 28, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/08/30/opinion/Sunday/rethinking-work.html>.

<sup>41</sup> Adam Grant and James Berry, “The Necessity of Others Is the Mother of Invention: Intrinsic and Prosocial Motivations, Perspective-Taking, and Creativity,” *Academy of Management Journal* 54 (2011): 73-96.

тают автономно и творчески, решая проблемы, с которыми сталкиваются другие люди<sup>42</sup>. Это верно и для государственных служащих<sup>43</sup>.

Чтобы заново определить роль государственного служащего как общественного предпринимателя, понадобится отказаться от традиционного взгляда на них как на посредников-технократов и лиц, принимающих решения. Важно увидеть в них сочувствующих координаторов, организующих общение, строящих коалиции между разными секторами, чтобы решать практические проблемы и в конечном итоге улучшать жизнь людей.

Подчеркну: общественное предпринимательство ни в коем случае не требует приватизации или замены государственного управления рыночными решениями. Также оно не требует, чтобы государственные органы уподобились коммерческим организациям или чтобы все проблемы решались с помощью мобильных приложений. Напротив, инструменты и методы, используемые в рамках общественного предпринимательства, направлены на то, чтобы дать голос людям, которых раньше исключали из процесса публичного принятия решений, – то есть всем нам, а особенно самым уязвимым из нас.

Соответственно, общественное предпринимательство очень тесно связано с моими предыдущими книгами о демократии и опирается на них: речь о книгах «Вики-правительство: как технологии помогают сделать правительство лучше, демократию – сильнее, а граждан – влиятельнее», в которой была сформулирована политическая теория о коллаборативной демократии, и «Умные граждане – умное государство: экспертные технологии и будущее государственного управления», в которой показывалось, как государственные институты могут стать лучше, используя знания и опыт сограждан.

Но данная книга уже не ограничивается теорией. Она основана на повседневных навыках и практиках решения проблем более демократическими способами. Она предлагает практическое руководство, адресованное более широкой аудитории (а не только государственным служащим), и обращается ко всем, кто занимается решением общественных проблем и социальными инновациями либо изучает эту область, вне зависимости от того, связано ли это с их работой или с обучением в профессиональных учебных заведениях в области бизнеса, права, технических специальностей и компьютерных наук, а также к тем, кто просто хочет добиться каких-то изменений на местном уровне. Я стремлюсь охарактеризовать решение общественных проблем через описание новых принципов организационного мышления и отдельных наборов навыков, направленных на решение проблем именно в общественном (а не в частном) секторе. Решая эту задачу, я также обозначаю отличие этой книги от немногочисленных предшествующих исследований общественного предпринимательства, которые фокусируются на изучении отдельных кейсов или инновационных организаций, но ничего не говорят о том, как наращивать возможности отдельных людей в этой сфере.

В противовес такому подходу, в данной книге используются примеры со всего мира в сочетании с данными эмпирических исследований и подробных интервью. На их основании делаются выводы о том, какие навыки и способности нужны общественным предпринимателям. Если вы в будущем видите себя тем, занимается решением общественных проблем, то есть общественным предпринимателем, я верю, что смогу предложить вам максимально эффективные рекомендации, которые помогут продвинуть вперед свои проекты, вне зависимости

---

<sup>42</sup> Teresa M. Amabile, K. G. Hill, B. A. Hennessey, and E. M. Tighe, “The Work Preference Inventory: Assessing Intrinsic and Extrinsic Motivational Orientations,” *Journal of Personality and Social Psychology* 66, no. 5 (1994): 950-967, <http://dx.doi.org/10.1037/0022-3514.66.5.950>.

<sup>43</sup> Robert Lavigna, “Employee Engagement Low, Especially in Government,” Association for Talent Development, October 19, 2017, <https://www.td.org/insights/employee-engagement-low-especially-in-government>. See also Lavigna, *Engaging Government Employees: Motivate and Inspire Your People to Achieve Superior Performance* (New York: HarperCollins Leadership, 2013).

от того, работаете ли вы в государственной организации или пытаетесь реализовать проекты, имеющие определенную миссию, за ее пределами<sup>44</sup>.

Эта книга будет интересна и академическим ученым, и практикам – политикам, общественным служащим, социальным предпринимателям. Во второй главе я рассказываю об историческом и политическом контексте решения общественных проблем, а в последующих главах предлагаю серию инновационных эвристик, позволяющих решать общественные проблемы с помощью более широкого набора инструментов – такого, который включает в себя использование больших данных и новых технологий, – не ограничивающегося традиционными темами политического анализа и предполагающего более тесный диалог и сотрудничество, основанное на использовании статистических данных и вовлечении людей.

Каждая глава посвящена отдельному навыку. Она объясняет, почему он важен и как он применяется на практике. Каждая глава завершается разделом «Практические задания», который содержит упражнения по применению этого навыка в вашей работе. Я использовала эти упражнения в течение многих лет, проводя обучение и тренинги для чиновников со всего мира, от Сингапура и Новой Зеландии до Мексики и Ганы, а также для социальных инноваторов и студентов различных университетов, включая Нью-Йоркский университет, Йель и Стэнфорд. Я прочла первую версию своего курса, посвященного решению общественных проблем, почти двадцать лет назад, в 2003 году. Я рассчитываю, что упражнения, представленные в этой книге, помогут вам применить инновационные практики решения проблем к вашим собственным проектам. Это лишь часть из множества упражнений, которым я научилась у людей и организаций, ставших пионерами в применении этих методов в разных концах нашей планеты. Интерактивные версии этих упражнений и сопровождающий их онлайн-курс можно найти по адресу <https://solvingpublicproblems.org>.

---

<sup>44</sup> Дополнительную литературу по общественному предпринимательству можно найти здесь: Sandford Borins, *The Persistence of Innovation in Government* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2014), 20-25.

## Заключение

«Открытая разработка лекарств» (Open Drug Discovery) – «уже не проект, а движение», – пишет Самир Брахмачари<sup>45</sup>. Организация «Фонд открытого исследования лекарственных средств» (Open Source Farma Foundation), созданная в 2018 году, чтобы превратить коллективную инициативу в клинические испытания, использовала метформин, распространенное лекарство от диабета, и начала применять его в ходе фазы 2В клинических исследований в качестве средства от туберкулеза. Процесс занял меньше года и стоил меньше \$50 000<sup>46</sup>. Сравните это с оценкой, которую дают специалисты из Университета Тафтса – в среднем разработка лекарства стоит \$2,6 млрд<sup>47</sup>. Подобным образом, Грасиэла Рейес не только осуществила свою программу «Вызовы» (Desafios), но и стала куратором муниципального проекта, в ходе которого местные власти решили сделать реализованную в «Вызовах» модель обучения и взаимодействия с гражданами новой парадигмой для деятельности городских властей Сан-Педро.

Джонатан Уочтел больше не работает городским планировщиком: теперь он менеджер по устойчивому развитию, а программа развития районов превратилась в растущую сеть, в которой уже четыре города и тысячи успешных проектов, реализуемых в рамках деятельности новой некоммерческой организации.

Учитывая, с какими сложными, взаимосвязанными вызовами приходится сталкиваться нашему миру – а их количество только возросло в результате пандемии и экономического спада 2020 года – нам необходимо все быстрее справляться с огромным количеством проблем, возникающих в нашем обществе. Это возможно, если мы усвоим методики, которыми пользуются общественные предприниматели. В дополнение к этому, если большее количество людей, работающих на правительство, примут эти методы, мы сможем сделать государственные органы более эффективными и легитимными, потому что они будут реализовывать на практике то, что имеет значение для реальных людей.

Если эксперименты и примеры, описанные в этой книге, о чем-то и говорят, то о том, что мы можем обучить людей в государственных органах и за их пределами работать более открыто и быть более способными к совместной деятельности, использовать силу статистических данных и коллективного разума, чтобы лучше, быстрее и справедливее решать проблемы и при этом в полной мере профессионально реализоваться. Как воплотить это в жизнь, и рассказывает эта книга.

---

<sup>45</sup> Samir Brahmachari, interview, “Expert Conversation: Using Open Source Drug Discovery to Help Treat Neglected Diseases,” The Conversation, January 14, 2017, <https://theconversation.com/expert-conversation-using-open-source-drug-discovery-to-help-treat-neglected-diseases-79318>.

<sup>46</sup> Rohit Vashisht, and Samir K. Brahmachari, “Metformin as a Potential Combination Therapy with Existing Front-Line Antibiotics for Tuberculosis,” Journal of Translational Medicine 13 (2015): art. 83, <https://doi.org/10.1186/s12967-015-0443-y>.

<sup>47</sup> Joseph A. DiMasia, Henry G. Grabowski, and Ronald W. Hansen, “Innovation in the Pharmaceutical Industry: New Estimates of R&D Costs,” Journal of Health Economics 47 (May 2016): 20-33.35. Capítulo Tercero del Programa Desafíos, Artículo 509 Bis 7, et seq., September 13, 2017, [https://www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Reglamentos/PDFs/ReglamentoParticipacionC3%B3nCiudadanaparapublicacionC3%B3nA1ginainternetGobMunicipalrevisado\\_XBDXNGD1IK.pdf](https://www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Reglamentos/PDFs/ReglamentoParticipacionC3%B3nCiudadanaparapublicacionC3%B3nA1ginainternetGobMunicipalrevisado_XBDXNGD1IK.pdf).



## Глава 2

### Государственное управление: лучше меньше, да лучше. Политический аспект решения проблем: кризис доверия

*Нет дела, коего устройство было бы труднее, ведение опаснее, а успех сомнительнее, нежели замена старых порядков новыми. Кто бы ни выступал с подобным начинанием, его ожидает враждебность тех, кому выгодны старые порядки, и холодность тех, кому выгодны новые...*  
**Никколо Макиавелли. Государь (пер. Г. Муравьевой)**

### Кризис доверия в государственных институтах

В Луисвилле качество воздуха едва ли не худшее во всех Соединенных Штатах. Особенно плохой он в западной части города – бедных районах, населенных преимущественно афроамериканцами. Расположенные рядом с жилыми районами электростанции, сжигающие резину и уголь, выбрасывают в воздух диоксид азота и диоксид серы, вынуждая людей использовать противоастматические ингаляторы чаще, чем жители какой-либо другой части города. В 2015 году Тед Смит, руководитель отдела инноваций в Луисвилле, основал AIR Louisville – совместный проект, в котором участвовали городские власти, местный университет и дочернее социальное предприятие под названием Propellor. В результате было проведено самое масштабное исследование заболеваний органов дыхания у жителей города, когда-либо выполнявшееся при совместном участии государственных и частных организаций.

В проекте приняли участие более тысячи городских жителей, которые отслеживали, где, когда и почему они ощущали астматические симптомы или обострение хронической обструктивной болезни легких (ХОБЛ). Гражданам раздавали медицинские датчики с GPS, и те, кто страдали от упомянутых заболеваний, получали уведомления в дни, когда их состояние с большой вероятностью могло ухудшиться. Сенсоры Propeller собрали 1,2 млн единиц данных с ингаляторов, в том числе была учтена 251 000 случаев применения лекарства. Эти данные должны были помочь властям Луисвилла установить, что вызывает симптомы астмы и ХОБЛ у его жителей. В результате такого инновационного использования данных и совместных действий горожан удалось на 82 % снизить использование экстренных противоастматических ингаляторов, а у тех, кто страдал астмой, вдвое выросло количество ремиссий. Теперь город делает еще больше, чтобы снизить загрязнение воздуха. Для этого власти увеличивают количество деревьев в районах с высоким риском астмы, работают над тем, чтобы перенаправить дизельные грузовики в объезд районов высокого риска, а также оповещают всех граждан о повышенной вероятности проявлений астмы, рассылая прогнозы через действующую в городе «умную» систему уведомлений<sup>48</sup>.

Хотя не все государственные органы реализуют столь же инновационные проекты, как AIR Louisville Теда Смита, многие деятели в США и других странах работают эффективно и этично. Одни заботятся о том, чтобы самолеты приземлялись вовремя, еда и лекарства были безопасны, другие обеспечивают обучение и питание детей, не требующее прямой оплаты, третьи защищают районы от преступников и мошенников. В эпоху COVID-19 такие люди сыграли

---

<sup>48</sup> Laura Bliss, “How Louisville Is Using GPS to Control Asthma,” City Lab, August 9, 2017, <https://www.citylab.com/environment/2017/08/how-high-tech-inhalers-are-helping-louisville-clear-the-air/535749/>.

огромную роль, помогая своим сообществам преодолеть последствия глобальной пандемии<sup>49</sup>. Книга экономиста Марианы Маццукато «Предпринимательское государство» (Entrepreneurial State) посвящена разоблачению мифа о том, что частный сектор реализует инновации, а государственный – нет<sup>50</sup>. Ее книга проливает свет на политические меры и гранты, которые помогли, например, создать такие отрасли, как интернет, GPS и биотехнологии. Государственное ведомство даже предоставило Apple кредит на \$500 000 еще до того, как компания стала публичной, и благодаря этой инвестиции смогла воплотиться в жизнь одна из величайших историй об инновациях нашего времени.

Однако, несмотря на то что государству многократно удавалось добиться успеха, все чаще государственные институты воспринимаются как бесполезные в условиях новых вызовов времени. От кризиса водоснабжения, случившегося в городе Флинт (Мичиган) до неполучения ветеранами медицинской помощи и кризиса почтовой системы США – слишком часто власти справляются со своими обязанностями недостаточно эффективно или вовсе терпят провал. Даже там, где административные структуры функционируют нормально и не коррумпированы, общественность не уверена в их эффективности. Хотя во время пика пандемии коронавируса в 2020 году доверие властям во всем мире пережило временный подъем, подобный тому во время Второй мировой войны или теракта 11 сентября 2001 года, американцы считают, что Вашингтон не сумел должным образом отреагировать на угрозу вируса, и неэффективность правительства вызывает раздражение<sup>51</sup>. Требования «крайне радикальных реформ» звучат как никогда часто. По всему миру люди разочаровываются в политической системе, которая, как они считают, подвела их.

Такие настроения усиливаются, потому что государственные институты часто оказываются неэффективными, негибкими и дисфункциональными. Слишком часто – как и в ситуации с реакции федеральных властей на пандемию, люди не доверяют государственным органам, потому что те и не заслуживают доверия<sup>52</sup>. В первые четыре месяца пандемии руководители государственных организаций потратили более \$100 млн на услуги консалтинговой компании McKinsey, чтобы повысить вероятность адекватности предпринимаемых мер – или, по крайней мере, чтобы создать такое впечатление<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Service to America Medals (The “Sammies”), “2020 Samuel J. Heyman Service to America Medals,” accessed October 9, 2020, <https://servicetoamericamedals.org/>.

<sup>50</sup> Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths* (London: Anthem, 2013).

<sup>51</sup> Edelman, “Edelman Trust Barometer Spring Update: Trust and the Covid-19 Pandemic,” May 5, 2020, <https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update>. See also Sabrina Tavernise, “Will the Coronavirus Kill What’s Left of Americans’ Faith in Washington?” *New York Times*, May 24, 2020, A4.5. Paul C. Light, “Six Ways the Demand for Government Reform Will Shape the 2020 Election,” *FixGov* (blog), Brookings Institution, February 26, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/02/26/six-ways-the-demand-for-government-reform-will-shape-the-2020-election/>.

<sup>52</sup> «Регулирование сейчас подвергается атакам со всех направлений как непродуктивное, неэффективное и недемократичное». Jody Freeman, “Collaborative Government in the Administrative State,” *UCLA Law Review* 45, no. 1 (1997): 3. «Более шести из десяти американцев, согласно опросам Gallup, проведенным в этом году, уверенно ответили, что “большинство членов Конгресса” не заслуживают переизбрания... Самый частый ответ... довольно прямолинейный и четкий, или даже немного тавтологичный: члены Конгресса плохо справляются со своей работой или просто не выполняют свою работу, и точка». Frank Newport, “Americans See Congress as Ineffective, Self-Serving, Entrenched,” *Gallup*, June 23, 2010, <https://news.gallup.com/poll/141008/americans-congress-ineffective-self-serving-entrenched.aspx>. «Сегодня мы замечаем, если президент не появляется... Ни один человек не может единолично представлять разнообразные, противоречивые интересы 327 млн граждан. Не исключено, что ни один человек не может справиться с постоянно возрастающими обязанностями своей администрации, одновременно управляя исполнительной ветвью власти, состоящей из 2 млн работников (не считая вооруженные силы), отвечая за все, от загрязнения воздуха до рентгеновского досмотра пассажиров в аэропортах». John Dickerson, “The Hardest Job in the World,” *Atlantic*, May 2018, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/05/a-broken-office/556883/>.

<sup>53</sup> Ian MacDougall, “How McKinsey Is Making \$100 Million (and Counting) Advising on the Government’s Bumbling Coronavirus Response,” *ProPublica*, July 15, 2020, <https://www.propublica.org/article/how-mckinsey-is-making-100-million-and-counting-advising-on-the-governments-bumbling-coronavirus-response>.

Хотя люди были недовольны властями во все времена, данные опросов показывают, что сейчас доверие правительству в США низко как никогда<sup>54</sup>. Когда американцам задавали вопрос «Как часто вы соглашаетесь с тем, что власти предпринимают правильные действия?» в 1958 году, 73 % ответили «почти всегда». К 2013 году этот показатель упал до 28 %. В другом опросе, проведенном в 2010 году, доля американцев, которые «были в высшей степени уверены», что федеральные власти могут решить проблемы, с которыми сталкиваются, составило ничтожных 4 %<sup>55</sup>.

Напротив, избиратели, как правило, воспринимают власти как «неуклюжего и недееспособного великана»<sup>56</sup>. США опустились на двадцать пятое место в рейтинге демократических стран, составленном журналом *Economist* из-за низких оценок в категории «функционирование государственных органов»<sup>57</sup>. Профессор права Йельского университета Питер Шак в своей книге «Почему правительство так часто ошибается» (*Why Government Fails So Often*) отмечает, что этого взгляда придерживаются как республиканцы, так и демократы. Шак делает вывод, что избиратели так плохо относятся к властям, потому что те действительно плохо справляются со своими обязанностями. Выполнив метаанализ 270 оценок федеральных государственных программ, реализованных в США (программы оценивались аналитическими группами, придерживающимися как правых, так и левых взглядов, а также Административно-бюджетным управлением и Управлением подотчетности правительства), Шак обнаружил, что «только небольшое количество этих оценок можно считать позитивными. В подавляющем большинстве случаев речь идет либо о явно негативных, либо о смешанных результатах»<sup>58</sup>.

Разумеется, любое исследование, цель которого состоит во внимательном изучении причин провала властей, может в какой-то степени страдать от ошибки отбора. Тем не менее, делая «неизбежный вывод» о том, что общественное недовольство оправдано, поскольку власти действительно неэффективны, Шак цитирует совместное, межпартийное заявление, сделанное директором Административно-бюджетного управления в период президентства Барака Обамы Питером Орсагом и занимавшим ту же должность в период президентства Дж. Буша Джоном Бриджлендом. Эти два аналитика пришли к следующему выводу: «Основываясь на наших впечатлениях, меньше, чем для 1 доллара из каждых 100 долларов бюджетных трат можно найти хотя бы самые общие подтверждения того, что эти средства были потрачены разумно»<sup>59</sup>.

Такие выводы подтолкнули политолога Пола Лайта к выводу о том, «неудачи федеральных властей стали такой обыденностью, что они становятся для общественности чем-то ожидаемым, а не поводом для удивления. Вопрос уже не в том, потерпят ли власти очередную неудачу в следующие несколько месяцев – а в том, где это произойдет. А ответ такой: где угодно»<sup>60</sup>.

Это «обрушение доверия» происходит одновременно с ростом «разрыва легитимности» – ощущением, что те, кто нами управляют, не представляют нас. Американская обще-

---

<sup>54</sup> Megan Brennan, “Americans’ Trust in Government to Handle Problems at New Low,” Gallup, January 31, 2019, <https://news.gallup.com/poll/246371/americans-trust-government-handle-problems-new-low.aspx>.

<sup>55</sup> Peter Schuck, *Why Government Fails So Often: And How It Can Do Better* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014), 3. See also Joseph S. Nye Jr. and Philip D. Zelikow, “Conclusion: Reflections, Conjectures, and Puzzles,” in *Why People Don’t Trust Government*, ed. Joseph S. Nye Jr., Philip D. Zelikow, and David C. King (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), 253–281.

<sup>56</sup> Washington Post, *The Great Society: 50 Years Later* (New York: Diversion Books, 2014), 4.

<sup>57</sup> “Democracy Index 2019,” *Economist*, accessed October 10, 2020, <http://www.eiu.com/topic/democracy-index>.

<sup>58</sup> Schuck, *Why Government Fails So Often*, 23.

<sup>59</sup> John Bridgeland and Peter Orszag, “Can Government Play Moneyball? How a New Era of Fiscal Scarcity Could Make Washington Work Better,” *Atlantic*, July–August 2013, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/07/can-government-play-moneyball/309389/>.

<sup>60</sup> Paul C. Light, “A Cascade of Failures: Why Government Fails, and How to Stop It,” Brookings Institution, July 14, 2014, <https://www.brookings.edu/research/a-cascade-of-failures-why-government-fails-and-how-to-stop-it/>.



ственность имеет единое мнение по многим политическим вопросам, но Конгресс при этом становится все более поляризованным, поглощенным межпартийной борьбой, и с 1980-х противостояние только усиливается. В Конгрессе каждый день – это День выборов<sup>61</sup>.

Более того, предпочтения среднего американца, похоже, имеют ничтожное влияние на государственную политику. Вероятно, и голосование уже мало что решает. Профессора права университета Джорджа Мейсона Брайан Каплан и Илья Сомин, следуя традиции, заданной Энтони Даунсом в его классической работе 1957 года «Экономическая теория демократии», считают голосование, эту базовую форму демократического участия, иррациональным и нерелевантным<sup>62</sup>. Но причину этого они видят в некомпетентности граждан, а не в том, как устроены наши нынешние институты, и не в том, как они работают<sup>63</sup>. Политологи Крис Эйкен и Ларри Бертелс (в исследовании, которое подвергалось обширной критике) доходят даже до утверждения, будто голосование настолько иррационально и избиратели настолько некомпетентны, что любые факторы – от погоды до нападений акул – влияют на решения избирателей больше, чем их способность принимать осознанные решения<sup>64</sup>. С левого фланга тоже доносятся сомнения, которые сводятся к утверждению, что «власть народа волей народа» – лишь миф.

Джейкоб Хэкер и Пол Пирсон в своей книге «Политика «победителей, которые получают все» (Winner-Takes-All Politics) делают вывод о том, что возникшая в 1970-х и располагающая миллиардами долларов лоббистская машина, сформированная корпорациями, чтобы противодействовать расходам, которых от бизнеса требовали социальные программы и протекционистские меры «Великого общества», неотступно продвигала законодательную программу, которая дала бы богатым преимущество над средним классом. В их книге задокументирован процесс систематического исключения «обычного человека» из политики в результате союза между крупным бизнесом и политиками<sup>65</sup>. Крупные корпорации располагают колоссальным влиянием<sup>66</sup>. Авторы упомянутой книги утверждают, что по мере усиления неравенства люди перестали чувствовать, что дела идут хорошо или что власти действуют в их интересах. Возможно, одним из индикаторов влияния корпораций можно назвать рост числа лоббистов – их количество выросло с 175 в 1971 году до более 11 000 сегодня – это либо следствие склонности Конгресса отдавать приоритет интересам крупных компаний, либо ее причина<sup>67</sup>. Как утверждает Стивен Телес, «сложность и непоследовательность нашей системы государственного управления» делает участие граждан еще более затруднительным. Бюрократизм, политический жаргон и запутанные правила часто «попросту мешают нам понять, какие именно действия предпринимают власти, и в числе практик, которые чаще всего за этим скрываются – усиливающаяся тенденция к принятию политических решений, которые перераспределяют

---

<sup>61</sup> Seth J. Hill and Chris Tausanovitch, "A Disconnect in Representation? Comparison of Trends in Congressional and Public Polarization," *Journal of Politics* 77, no. 4 (2015):1058-1075.

<sup>62</sup> Bryan Caplan, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007); Ilya Somin, *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2013); Rick Shenkman, *Just How Stupid Are We: Facing the Truth about the American Voter* (New York: Basic Books, 2008).

<sup>63</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper, 1957); see also Guido Pincione and Fernando Tesón, *Rational Choice and Democratic Deliberation: A Theory of Discourse Failure* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006). Ознакомиться с язвительной критикой «антидемократической точки зрения» можно в работе: Roslyn Fuller, *In Defence of Democracy* (London: Policy, 2019).

<sup>64</sup> Christopher H. Achen and Larry M. Bartels, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2017).

<sup>65</sup> Ситуация, описанная в данной книге, отражает начавшийся в 70-х годах процесс построения неоконсервативного (или неолиберального) политического строя в США и странах-союзниках. Наиболее полно данный процесс описан в книге американского политолога Н. Кляйн «Доктрина шока». (*Прим. ред.*)

<sup>66</sup> See Lawrence Lessig, *Republic Lost: Version 2.0* (New York: Twelve, 2015); and Paul Pierson and Jacob Hacker, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class* (New York: Simon and Schuster, 2011).

<sup>67</sup> Stephen M. Teles, "Kludgeocracy in America," *National Affairs* 25 (Fall 2013): 97.

ресурсы в пользу богатых и хорошо организованных за счет тех, кто беднее и хуже организован»<sup>68</sup>. В ситуации, когда законы создаются в основном специалистами, работающими скрытно, неудивительно, что уровень доверия к Конгрессу находится на историческом минимуме.

Лоббисты и группы влияния соперничают за возможность воздействовать на законодателей, в то время как письма избирателей копятся «мертвым грузом» в кабинетах Конгресса. Предположение о том, что он не представляет интересы американской общественности и что Вашингтон не руководствуется интересами общественного блага, исходит из жизненной практики. Политики красуются перед камерами, но оставляют проблемы будущим поколениям. В отсутствие инструментов и процессов, которые позволили бы наладить продуктивную двустороннюю коммуникацию с избранными и назначенными официальными лицами, страдает легитимность.

Кризис доверия государственным институтам питает давние и очень острые дебаты о роли государства, и крайние точки зрения в этом споре – разные ответы на вопрос, должно ли правительство стать больше или меньше. «Большое правительство» вызывает в памяти негативные образы рамолических бюрократов или произведения Оруэлла. Консерваторы – сторонники так называемого «маленького правительства» видят в государстве главное препятствие решению проблем, особенно когда регулятивные меры мешают бизнесу. Они требуют ограничить размер государственных органов, чтобы избежать чрезмерного вмешательства в экономику и частную жизнь.

Но ведение дискуссии о нехватке доверия в терминах размера государственных органов создает ложную дихотомию между качеством большого и малого. Хотя консерваторы действительно в чем-то правы, когда говорят об избыточной бюрократии, они в то же время кое-что упускают. Государственные органы играют жизненно важную роль, выступая независимым и нейтральным арбитром в вопросах общественного блага. Нам нужно сильное правительство, чтобы обеспечить верховенство закона, защитить права меньшинств, справедливо распределять государственные программы и услуги так, чтобы они работали для всех. Как мы видели на примере COVID-19, нам необходимо правительство, которое будет выполнять координирующие функции, чтобы обеспечить доступность и распределение тест-систем, вакцин и средств индивидуальной защиты (СИЗ).

Но если мы поддерживаем идею о том, что государство играет важную роль, это вовсе не означает, что нам сегодня нравится его работа. Это не так. Все чаще можно услышать исходящие от общественности и обращенные к богачам и корпорациям призывы платить свою честную долю налогов. Это совершенно справедливо, но государственные институты также должны лучше справляться со своими обязанностями по использованию бюджетных средств и оказанию услуг. Также нам необходимо преобразить то, как именно функционирует государство, чтобы оно стало более эффективным и гибко находило действенные подходы к решению проблем. Государственные органы нужно не уменьшать и не увеличивать – сперва нужно делать их сильнее и эффективнее. Перед нами встают трудные вызовы, и нам нужны институты, которые смогут своевременно справляться с проблемами и реагировать на кризисные ситуации, такие как потребность граждан в услугах здравоохранения во время пандемии, взрывной рост безработицы, свирепствующий голод, растущее неравенство, ухудшающиеся международные отношения и неотвратимые разрушительные последствия изменений климата.

И чтобы нам действительно удалось создать лучшие – более эффективные, действенные и легитимные – государственные органы, чтобы изменить рабочие практики и освоить новый набор навыков, необходимых в XXI веке, нам прежде всего нужно осознать неотложную

---

<sup>68</sup> See Center for Responsive Politics, Open Secrets, “Lobbying Data Summary,” accessed October 10, 2020, <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/summary>. See also John B. Judis, *The Paradox of American Democracy: Elites, Special Interests, and the Betrayal of Public Trust* (New York: Knopf, 2013).

потребность в этих переменах. Тогда мы сможем понять истоки кризиса доверия и недостатка уверенности в действиях государственных органов в США и в других странах мира.

## **Истоки кризиса доверия государству: Американская перспектива**

Нарастающая дисфункциональность государственных институтов возникла из-за множества социально-экономических проблем, с которыми государству не удалось справиться, – и это еще сильнее укрепило представление о том, что государственные институты неэффективны.

Эти проблемы можно обобщить в одной фразе: многие американские граждане считают, и часто небезосновательно, что их качество жизни либо ухудшилось, либо падает. Повсеместно люди боятся за свое будущее. Хотя я в течение долгого времени скептически относилась к жалобам (которые были распространены даже до COVID), что жизнь сегодня стала хуже, чем была когда-то давно, в то же время у меня, как и у большинства американцев, возникало неотступное ощущение (основанное на практическом опыте), что мир повернул не туда.

В США, где за последние 60 лет ожидаемая продолжительность жизни повысилась сильнее всего, темпы ее повышения со временем уменьшались, а с 2014 года ожидаемая продолжительность жизни снижается<sup>69</sup>. У бедного населения ожидаемая продолжительность жизни значительно ниже<sup>70</sup>. Для белых американок, не имеющих диплома о высшем образовании, она снизилась на пять лет по сравнению с 1990 годом<sup>71</sup>. Богатые американцы мужского пола теперь живут на 15 лет дольше, чем их сограждане-бедняки<sup>72</sup>. Ожидаемая продолжительность жизни для темнокожих американцев намного ниже, чем у любой другой группы населения<sup>73</sup>.

Специальный докладчик ООН по вопросам крайней бедности заявил, что почти пятая часть американских детей живут в бедности, и что дети составляют более чем одну пятую всех бездомных<sup>74</sup>. Для ребенка, живущего в США, вероятность умереть до достижения 19 лет, на 57 % выше, чем в других развитых странах<sup>75</sup>. На моей родине, в штате Нью-Джерси, темнокожая мать с пятикратно большей вероятностью погибнет от осложнений беременности, чем белая женщина, – это худший уровень подобного неравенства в стране<sup>76</sup>. Коронавирус только сильнее выявил сложившееся неравенство между белым населением и меньшин-

---

<sup>69</sup> Steven H. Woolf and Heidi Schoomaker, “Life Expectancy and Mortality Rates in the United States, 1959-2017,” JAMA 322, no. 20 (2019): 1996-2016, <https://doi.org/10.1001/jama.2019.16932>.

<sup>70</sup> National Academies of Science, Engineering, and Medicine, *The Growing Gap in Life Expectancy by Income: Implications for Federal Programs and Policy Responses* (Washington, DC: National Academies Press, 2015), <https://doi.org/10.17226/19015>.

<sup>71</sup> S. Jay Olshanky et al., “Differences in Life Expectancy Due to Race and Educational Differences Are Widening, and Many May Not Catch Up,” *Health Affairs*, August 2012, available at <https://www.healthaffairs.org/doi/full/10.1377/hlthaff.2011.0746>.

<sup>72</sup> Jacob Bor, Gregory H. Cohen, and Sandro Galea, “Population Health in an Era of Rising Income Inequality: USA, 1980-2015,” *Lancet* 389, no. 10077 (April 8, 2017), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)30571-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)30571-8); Samuel L. Dickman, David U. Himmelstein, and Steffie Woolhandler, “Inequality and the Health-Care System in the USA,” *Lancet* 389, no. 10077 (April 8, 2017), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)30398-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)30398-7).

<sup>73</sup> Shervin Assari, “George Floyd and Ahmaud Arbery Deaths: Racism Causes Life-Threatening Conditions for Black Men Every Day,” *The Conversation*, June 1, 2020, <https://theconversation.com/george-floyd-and-ahmaud-arbery-deaths-racism-causes-life-threatening-conditions-for-black-men-every-day-120541?>.

<sup>74</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Statement on Visit to the USA, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights,” December 15, 2017, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22533>. See also Kathryn Edin and H. Luke Shaefer, *\$2.00 a Day: Living on Almost Nothing in America* (New York: Mariner Books, 2016).

<sup>75</sup> Ashish P. Thakrar, “Child Mortality in the US and 19 OECD Comparator Nations: A 50-Year Time-Trend Analysis,” *Health Affairs* 37, no. 1 (2018): 140-149, <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2017.0767>.

<sup>76</sup> Centers for Disease Control and Prevention, “Pregnancy Mortality Surveillance System,” accessed October 20, 2020, [https://www.cdc.gov/reproductivehealth/maternalinfanthealth/pregnancy-mortality-surveillance-system.htm?CDC\\_AA\\_refVal=https%3A%2F%2Fwww.cdc.gov%2Freproductivehealth%2Fmaternalinfanthealth%2Fpmss.html](https://www.cdc.gov/reproductivehealth/maternalinfanthealth/pregnancy-mortality-surveillance-system.htm?CDC_AA_refVal=https%3A%2F%2Fwww.cdc.gov%2Freproductivehealth%2Fmaternalinfanthealth%2Fpmss.html); United Health Foundation, “Health of Women and Children,” *America’s Health Rankings 2019*, accessed October 10, 2020, [https://www.americahealthrankings.org/explore/health-of-women-and-children/measure/maternal\\_mortality/state/NJ](https://www.americahealthrankings.org/explore/health-of-women-and-children/measure/maternal_mortality/state/NJ).

ствами<sup>77</sup>. Например, исследование, проведенное Калифорнийским университетом, показало, что в округе Лос-Анджелес для афро- и латиноамериканского населения вероятность умереть от коронавируса в два раза выше, чем для белого населения не-латиноамериканского происхождения. Исследование, проведенное университетом Калифорнийским университетом в Сан-Франциско, свидетельствует, что 95 % людей, для которых тест на COVID-19 дал положительный результат, были латиноамериканцами<sup>78</sup>.

«Для обычного американца, – пишет журналист Боб Герберт, – история нескольких прошедших лет слишком часто сводится к увольнению с работы, падению доходов, исчезающим пенсиям и обманутым ожиданиям». В то время как доход беднейшей половины населения Соединенных Штатов сокращается – что, вследствие многих факторов, оказывает влияние на состояние здоровья населения – для 10 % самых богатых американцев средний доход до вычета налогов с 1980 года удвоился, а для 0,001 % самых богатых вырос в семь раз<sup>79</sup>. Неравенство поднялось до самых высоких за всю историю уровней, и ситуация ухудшается с каждым днем.

Это неравенство в доходах, которого можно было бы избежать, еще сильнее увеличивается из-за растущего уровня безработицы. Во время эпидемии коронавируса безработица взлетела с 3,5 % в феврале 2020 года до почти 15 % в апреле 2020 – и можно ожидать, что этот показатель будет расти и дальше. При этом в нем не учитываются миллионы работников, которые вовсе прекратили трудовую деятельность, или те, кого принудительно перевели на частичную занятость, не говоря уже о тех, кто испытывает трудности с подачей заявлений на выплату пособия по безработице из-за того, что сайты государственных учреждений перегружены<sup>80</sup>. Неопределенность перспектив, связанная с тем, что неясно, как именно технологии повлияют на рынок труда, только усугубляет проблему. В 1900 году 41 % американцев работали в сельском хозяйстве, а к 2000 году таких осталось только 2 %. Подобным образом доля американцев, занятых на производстве, упала с 30 % в годы после окончания Второй мировой войны до примерно 10 % в наши дни. Но тогда на замену старым рабочим местам возникали новые.

Повторится ли это снова? Или на восстановление понадобятся многие годы? Технический прогресс ускоряется, но пока не очевидно, каким будет рынок труда и что будет определять его состояние. «Определенные виды деятельности будут автоматизированы с большей вероятностью, причем это потребует полного изменения бизнес-процессов. Понадобится заново сформировать многие профессии, подобно тому, как пришлось изменить работу банковского кассира с появлением банкоматов», – пишет экономист Джеймс Бессен в журнале *Atlantic*<sup>81</sup>.

Сегодня некоторые люди утверждают, что технологии автоматизации и искусственного интеллекта на самом деле создадут новые рабочие места – в том числе абсолютно новые профессии<sup>82</sup>. Некоторые даже воображают мир сверхизобилия, где работа – это возможность

---

<sup>77</sup> Centers for Disease Control and Prevention, “Health Equity Considerations and Racial and Ethnic Minority Groups,” accessed October 10, 2020, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/racial-ethnic-minorities.html>.

<sup>78</sup> Andrea Polonijo, “How California’s COVID-19 Surge Widens Health Inequalities for Black, Latino and Low-Income Residents,” *The Conversation*, July 30, 2020, <https://theconversation.com/how-californias-covid-19-surge-widens-health-inequalities-for-black-latino-and-low-income-residents-143243>.

<sup>79</sup> Fernando G. De Maio, “Income Inequality Measures,” *Journal of Epidemiology & Community Health* 61, no. 10 (2007): 849-852, doi: 10.1136/jech.2006.052969; Lawrence Mishel, Elise Gould, and Josh Bivens, “Wage Stagnation in Nine Charts,” *Economic Policy Institute*, January 6, 2015, <https://www.epi.org/publication/charting-wage-stagnation/>.

<sup>80</sup> Heather Long and Andrew van Dam, “U. S. Unemployment Rate Soars to 14.7 Percent, the Worst since the Depression Era,” *Washington Post*, May 8, 2020, <https://www.washingtonpost.com/business/2020/05/08/april-2020-jobs-report/>.

<sup>81</sup> James Bessen, “Scarce Skills, Not Scarce Jobs: The ‘Real’ Challenge Technology Presents Isn’t That It Replaces Workers, but Rather Displaces Them,” *Atlantic*, April 27, 2015. See also Bessen, *Learning by Doing* (New Haven, CT: Yale University Press, 2015), 106-109.

<sup>82</sup> World Economic Forum, “Future of Work 2018,” accessed May 25, 2020, <http://reports.weforum.org/future-of-jobs-2018/preface/>.

заниматься тем, что нравится, и так, как хочется. Другие с точно такой же убежденностью предсказывают противоположное: что машины и люди вступят в дарвинистскую борьбу за существование – и машины победят. Системы ИИ заберут себе ключевые задачи в профессиях, требующих средней или высокой квалификации, в то время как роботы будут выполнять рутинную работу, для которых раньше использовался неквалифицированный труд. Результатом станет массовая безработица, падение зарплат и глобальные экономические катаклизмы<sup>83</sup>. Но что бы ни таилось в будущем, тенденции, которые существуют на рынке труда сейчас, лишь обостряют такие проблемы, как неравномерное распределение дохода и богатства между работниками с высокой и низкой квалификацией, массовые увольнения, падающие зарплаты и глобальную неустроенность в жизни многих людей.

Все эти мрачные тренды вносят свой вклад в рост уровня насилия в США – сейчас он один из самых высоких среди развитых стран. Около 40 % американцев сообщают, что владеют огнестрельным оружием лично или живут в домохозяйстве, где оно имеется, – сообщает опрос 2018 года. Количество преднамеренных убийств и смертей из-за неосторожного обращения с оружием – самое высокое среди развитых стран<sup>84</sup>. За 2019 год произошло больше случаев массовых расстрелов, чем дней в году. Примечательно, что почти две трети смертей от огнестрельного оружия в США – это суициды. Доля суицидов с использованием огнестрельного оружия в восемь раз выше, чем в других странах с высоким уровнем дохода<sup>85</sup>. У афроамериканцев и латиноамериканцев есть все основания опасаться проявлений насилия. Хотя половина людей, в которых стреляют полицейские (в том числе со смертельным исходом), – это белые, в темнокожих американцев стреляют непропорционально часто. Согласно данным 2015 года, афроамериканцы составляют меньше 13 % населения США, но погибают от рук полиции более чем в два раза чаще, чем белые американцы. Латиноамериканцы также гибнут от рук полиции непропорционально часто<sup>86</sup>.

Расизм поразили слишком многие из наших государственных институтов. Он способствует поддержанию катастрофического неравенства в уровне доходов, количестве случаев тюремного заключения, доступности образования и даже ожидаемой продолжительности жизни. Пандемия коронавируса, как и многие другие проблемы, оказала непропорционально сильное воздействие на сообщества людей с небелым цветом кожи. На момент, когда я это пишу, согласно исследованию APM, общий уровень смертности от COVID-19 среди афроамериканцев в 2,4 раза выше, чем среди белых, и в 2,2 раза выше, чем для американцев азиатского происхождения и латиноамериканцев<sup>87</sup>.

Философ из Гарвардского университета Майкл Сендел отмечает: ситуацию еще сильнее ухудшает то, что это снижение качества жизни сочетается с меритократическим «культу́м успеха»<sup>88</sup>, который поддерживают обе политические партии. Ее суть в том, что если у всех есть

---

<sup>83</sup> Mark Knickrehm, “How Will AI Change Work? Here Are 5 Schools of Thought,” Harvard Business Review, January 25, 2018, <https://hbr.org/2018/01/how-will-ai-change-work-here-are-5-schools-of-thought>.

<sup>84</sup> “America’s Gun Culture in 10 Charts,” BBC, October 27, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-41488081>.

<sup>85</sup> Centers for Disease Control and Prevention, “Underlying Cause of Death 1999-2017,” CDC WONDER, 2017, <https://wonder.cdc.gov/wonder/help/ucd.html>. See also Erin Grinshteyn and David Hemenway, “Violent Death Rates: The U. S. Compared with Other High-Income OECD Countries, 2010,” American Journal of Medicine 129, no. 3 (2016): 266-273, <https://doi.org/10.1016/j.amjmed.2015.10.025>.

<sup>86</sup> “1011 People Have Been Shot and Killed by Police in the Past Year,” Fatal Force, Washington Post, May 29, 2020.

<sup>87</sup> APM Research Lab, “COVID-19 Deaths by Race and Ethnicity in the U.S.,” May 27, 2020, <https://www.apmresearchlab.org/covid/deaths-by-race>.

<sup>88</sup> Одной из самых больших проблем американского общества, по мнению ряда политологов, экономистов и философов, является т. н. «культ успеха», сложившийся в США с середины 30-х годов, породив т. н. SOP (Success Oriented People). Культ успеха транслируется не только внутри страны, что вызывает «перегрев» экономики, ориентированной на статусное потребление, но и в другие страны. В частности, врачи-психиатры и клинические психологи по всему миру называют данный культ (как и невозможность ему следовать) и свойственный ему патологический перфекционизм одной из веских причин взрывного роста тяжелых депрессий, расстройств поведения, алкоголизма и бытового насилия. (Прим. ред.)

одинаковые шансы преуспеть на пути к «американской мечте», то в своих неудачах каждый виноват сам<sup>89</sup>. Неравенство результатов оправдывается предполагаемым равенством возможностей. И все же, «преуспеть» в Соединенных Штатах сейчас нелегко. На самом деле, социальная мобильность в США сейчас хуже, чем в Канаде или Европе. Поэтому, по мере роста неравенства, утверждает Сендел, идеология «вытаскивания себя из болота за волосы», сочетающаяся с рыночно-ориентированным технократическим подходом к управлению, при котором обычные люди остаются за бортом, становится топливом для народного возмущения, общественного недовольства, гнева и разочарования в «тирании достойных»<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Установка на виновность человека была полностью сформулирована в 70-х годах XX века после экспериментов М. Селигана и формирования теории позитивной психологии. Она говорит, что богатые люди стали таковыми потому, что имели желание. Несмотря на многочисленную критику со стороны научного сообщества, для бизнеса данная теория стала универсальным оправданием роста социального неравенства и прикрытием падения реальных доходов. (*Прим. ред.*)

<sup>90</sup> Michael Sandel, *The Tyranny of Merit* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2020), 18-27.



## **Истоки кризиса доверия государству: Глобальная перспектива**

В мировом масштабе, благодаря экспоненциальному прогрессу науки и технологий в последние десятилетия, люди могут проживать более долгую, здоровую и творческую жизнь. Мы стали более образованными и просвещенными, чем когда-либо. По всему миру, хотя и в различной степени, повысился уровень торговли, процветания и мобильности. Эти процессы подстегивает взрывное распространение интернета и технологий мобильной связи, благодаря которым идеи, культурные коды и люди могут перемещаться по миру. До пандемии COVID-19 глобальный уровень бедности снижался, а ожидаемая продолжительность жизни повышалась (теперь же более 100 млн людей оказались отброшены в состояние крайней нищеты, более миллиона погибло к моменту, когда я эту пишу, – и можно ожидать, что обе цифры увеличатся). Но вместе с тем, за последние 40 лет ежегодный уровень смертности среди детей младше пяти лет уменьшился вдвое<sup>91</sup>.

Эти примечательные изменения питали ожидания, что даже самые трудные глобальные проблемы могут быть преодолены. Но за ними следовало разочарование. Чем активнее мы проходим через то, что политический комментатор Моше Наим назвал «масштабной когнитивной и эмоциональной трансформацией», обусловленной технологическими инновациями, тем громче общественность требует создания институтов, которые помогли бы справиться с этими процессами, – и тем сильнее разочарование, когда этого не происходит<sup>92</sup>.

Высокие ожидания в сочетании с ростом неравенства – взрывоопасная смесь. В странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), средний доход 10 % самого богатого населения примерно в девять раз больше, чем доход беднейших 10 %<sup>93</sup>. Ожидается, что к 2026 году руководитель Amazon Джефф Безос станет первым триллионером планеты. По всему миру 1 % людей контролирует 82 % всеобщего богатства, и всего 42 человека владеют таким же объемом богатства, как беднейшие 50 % населения Земли, – согласно данным объединения Oxfam<sup>94</sup>.

Такой же, если не более сильной, угрозой, как и проблема неравенства, являются последствия изменения климата. Они угрожают лишить нас тех благ, которые стали доступны значительной части населения Земли за последние десятилетия. На историческом саммите ООН в сентябре 2015 года лидеры 193 стран ратифицировали 17 целей устойчивого развития. В их числе – преодоление бедности и неравенства, продвижение гендерного равенства, обеспечение здорового образа жизни, качественное обучение, чистая вода и экологичные города.

Но необходимость сократить выбросы парниковых газов имеет первостепенное значение. Целый ряд отчетов ООН и докладов ученых-климатологов все более настоятельно предупреждает о том, что обязательства ограничить глобальное потепление двумя градусами Цельсия, принятые на Конференции по климату в Париже в 2015 году, окажется недостаточно, чтобы предотвратить последствия изменений климата, угрожающие существованию всех видов живых существ, населяющих Землю, – в том числе и людей<sup>95</sup>. Если мы не остановим

---

<sup>91</sup> Charles Larson and Alec Mercer, “Global Health Indicators: An Overview,” Canadian Medical Association Journal 171, no. 10 (2004): 1199–200, doi: 10.1503/cmaj.1021409.

<sup>92</sup> Moises Naïm, “Why the People in Power Are Increasingly Powerless,” Washington Post, March 1, 2013, [https://www.washingtonpost.com/opinions/why-the-people-in-power-are-increasingly-powerless/2013/03/01/6dc7905c-7f70-11e2-8074-b26a871b165a\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/why-the-people-in-power-are-increasingly-powerless/2013/03/01/6dc7905c-7f70-11e2-8074-b26a871b165a_story.html).

<sup>93</sup> OECD, “Inequality,” accessed September 20, 2020, <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>.

<sup>94</sup> Oxfam International “Reward Work, Not Wealth,” January 22, 2018, <https://www.oxfam.org/en/research/reward-work-not-wealth>.

<sup>95</sup> United Nations Environment Programme, “Bridging the Emissions Gap: The Role of Non-state and Subnational Actors,” UN



процесс повышения температуры, ущерб, нанесенный планете, вскоре станет непоправимым. Таяющие ледяные шапки Антарктики, повышение температур и повышение уровня моря уже стали причиной все более усиливающихся ураганов (которых стало так много, что в дополнение к английскому алфавиту пришлось использовать греческий, чтобы дать имена всем атлантическим штормам), более экстремальных и частых лесных пожаров, частых периодов засухи или аномальной жары, менее предсказуемого количества осадков. Все это ведет к катастрофам в экономике, и мы узнаем об этом на собственном опыте, где бы мы ни находились<sup>96</sup>. Ожидается, что количество подобных бедствий будет нарастать. В результате могут вымереть более миллиона биологических видов<sup>97</sup>. Учитывая, что пять самых теплых лет за все время наблюдений выпали на 2010-е, а все десять самых теплых лет за все время наблюдений пришлось на период после 1998 года, неудивительно, что изменение климата – и политическое бездействие – оказались на вершине списка проблем, которые тревожат людей<sup>98</sup>.

Однако для многих людей растущий уровень насилия – более значимый повод для тревоги, чем растущие температуры. Хотя число войн и терактов повсеместно снижается, их проявления по-прежнему отравляют жизнь общества. За последние годы количество людей, погибших от терроризма, уменьшилось в связи со снижением влияния «Исламского государства» в Сирии и Ираке. Но при этом крайне правый терроризм в последние годы находится на подъеме в западном мире. За 2017 год 19 стран зафиксировали больше сотни смертей от терактов любого рода, и многие люди были вынуждены осознать масштабы немотивированного насилия<sup>99</sup>. Более того, террористическая угроза вызывает у людей большую тревогу.

Насилие, изменение климата и неустойчивая экономическая ситуация способствуют возникновению миграционных потоков – с 2011 года они выросли почти на 25 %. Это означает, что за 2017 год количество мигрантов, пересекающих границы стран, составило около 258 млн, а количество людей, ищущих лучшей доли внутри своей страны, стало самым высоким в истории. «Неразрешенные конфликты, новые вспышки насилия, экстремальные погодные явления ответственны за большую часть вынужденной миграции в 2018 году», – пишет Анна Билак, директор Международного центра мониторинга внутренней миграции<sup>100</sup>. По мере того, как миграция из других стран бьет все рекорды, люди по всему миру демонстрируют, что усиление миграции им не нравится – не важно, внутри страны или между странами, – сообщает исследовательский центр Pew Research<sup>101</sup>. Во всех 27 странах, где проводился опрос Pew Research, меньше трети респондентов ответили, что их страна должна разрешать въезд большему числу иммигрантов.

---

Environment Emissions Gap Report 2018, accessed September 20, 2020, <http://hdl.handle.net/20.500.11822/26093>.

<sup>96</sup> Hiroyuki Murakami et al., “Dominant Effect of Relative Tropical Atlantic Warming on Major Hurricane Occurrence,” *Science* 362, no. 6416 (2018): 794-799, <https://science.sciencemag.org/content/362/6416/794>; Union of Concerned Scientists, “Is Global Warming Fueling Increased Wildfire Risks?” July 24, 2018, [https://www.ucsusa.org/global-warming/science-and-impacts/impacts/global-warming-and-wildfire.html#.XC\\_6GM9Ki1s](https://www.ucsusa.org/global-warming/science-and-impacts/impacts/global-warming-and-wildfire.html#.XC_6GM9Ki1s); National Aeronautics and Space Administration, “The Effects of Climate Change,” accessed September 20, 2020, <https://climate.nasa.gov/effects/>.

<sup>97</sup> Jeff Tollefson, “Humans Are Driving One Million Species to Extinction,” *Nature*, May 6, 2019, <https://www.nature.com/articles/d41586-019-01448-4>.

<sup>98</sup> “The 10 Hottest Global Years on Record,” Climate Central (blog), February 6, 2019, <https://www.climatecentral.org/gallery/graphics/the-10-hottest-global-years-on-record>.

<sup>99</sup> Institute for Economics and Peace, “Global Terrorism Index 2017: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism,” 2018, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>. 51. United Nations Refugee Agency, “Figures at a Glance,” June 18, 2020, <https://www.unhcr.org/ph/figures-at-a-glance>.

<sup>100</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, “Global Report on Internal Displacement 2019,” accessed October 10, 2020, <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/>.

<sup>101</sup> Phillip Connor and Jens Manuel Krogstad, “Many Worldwide Oppose More Migration – Both into and out of Their Countries,” Pew Research Center, December 10, 2018, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/10/many-worldwide-oppose-more-migration-both-into-and-out-of-their-countries/>.

Во многих странах с высоким уровнем дохода иммиграция порождает сильные политические конфликты, особенно в Европе. Исследование, проведенное Dalia Research, показало, что оппозиционные партии находятся на подъеме, потому что европейцы устали от действий своего политического класса. Например, ультраправая партия «Альтернатива для Германии» быстро росла, начиная со своего основания в 2014 году, и сейчас стала самой крупной оппозиционной партией в немецком бундестаге. Едва ли треть европейцев доверяет политикам, считая, что они действуют правильно. Недоверие выходит за пределы государственного сектора – оно охватывает бизнес, правительство, негосударственные организации и СМИ. Кроме того, оно становится самоподдерживающимся. Ощущение, что система сломана, только «увеличивает подверженность индивида страху и в итоге вызывает еще более глубокое недоверие общественным институтам»<sup>102</sup>. В результате, несмотря на то, что после Второй мировой войны количество стран с демократическим строем сильно возросло (сейчас половина населения мира живет в демократических странах), и несмотря на то, что граждане таких стран, согласно эмпирическим данным, живут дольше и более здоровы, недавний опрос, проведенный исследовательским центром Pew Research в 27 странах, показал, что чуть больше половины всех граждан недовольны тем, как демократия работает у них на родине<sup>103</sup>.

Растущее напряжение между либеральным, космополитичным интернационализмом и ксенофобским национализмом привело к появлению популистских лидеров, таких как Дональд Трамп в США, Виктор Орбан в Венгрии, Матеуш Моравецкий в Польше, Николас Мадуро в Венесуэле и Жаир Болсонару в Бразилии. Эти самопровозглашенные «великие исторические деятели» эксплуатируют ощущение кризиса и неопределенности, эксплуатируют страхи и ощущение, что система работает не ради простых людей<sup>104</sup>. Делая шовинистские заявления, они разжигают тревогу по поводу иммиграции, глобализации, технологических преобразований и изменения гендерной динамики<sup>105</sup>. Хотя Трамп и одержал победу, не завоевав большинства голосов избирателей – а может быть, именно поэтому – он использовал свою инаугурационную речь, чтобы повторить типичные лицемерные призывы популистов, которые существуют уже не первое столетие: «Сегодня мы не просто передаем власть от одной партии другой. Мы забираем власть у Вашингтона и отдаем ее вам, простым людям»<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Connor and Krogstad.

<sup>103</sup> Richard Wike, Laura Silver, and Alexandra Castillo, “Many across the Globe Are Dissatisfied with How Democracy Is Working,” Pew Research Center, April 29, 2019, <https://www.pewglobal.org/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>.

<sup>104</sup> Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (New York: Crown, 2018).

<sup>105</sup> Ryan Struyk, “By the Numbers: 7 Charts That Explain Hate Groups in the United States,” CNN, August 15, 2017, <https://www.cnn.com/2017/08/14/politics/charts-explain-us-hate-groups/index.html>.

<sup>106</sup> “Full Text: 2017 Donald Trump Inauguration Speech Transcript,” Politico, January 20, 2017, <https://www.politico.com/story/2017/01/full-text-donald-trump-inauguration-speech-transcript-233907>.

## От Рональда до Дональда: Если правительство управляет меньше, оно управляет лучше

В наши дни возмущение, направленное против роста бюрократического аппарата и против профессиональных политиков, становится обычным делом. Оно началось с того, что политики называют «антианалитическим» президентством Рональда Рейгана, и со стремления консерваторов приватизировать решение общественных проблем, чтобы сократить размер государственных органов.

После Второй мировой войны федеральное правительство создало новые механизмы и бюрократические структуры, чтобы получать информацию и знания, систематически выявлять проблемы и справляться с проблемами нового типа. Во время президентского срока Линдона Джонсона экономисты слетались в Вашингтон, чтобы принять участие в создании программ «Великого общества», направленных на борьбу с неравенством и бедностью. Эти «педанты-счетоводы» воспринимались как люди, которые следуют вильсоновской традиции нейтрального, внепартийного государственного управления. В 1965 году президент Джонсон добился, чтобы Бюджетное бюро (нынешнее Административно-бюджетное управление) выпустило директиву, согласно которой в федеральных департаментах и ведомствах создавались отделы политического анализа<sup>107</sup>.

Президент Рейган и его неоконсервативное окружение стремились обратить этот тренд – ослабить возникшие после войны бюрократические структуры, в особенности создание программ Medicare и Medicaid, которые стали поворотным пунктом в развитии американского государства и его аппарата. Рейган и его сторонники критиковали «избыточное проникновение», вторжение государства во все уголки экономики и общества. Его президентство было отчасти идеологизированной попыткой передать процесс выявления проблем и поиска решений крупным исследовательским организациям и частному сектору.

При Рейгане государственные аналитические компании уменьшались в размерах. Президенты Дж. Буш – старший и Б. Клинтон продолжали сокращать госсектор, несмотря на то что политический анализ был сильной стороной обоих. Они оба политизировали контроль над принятием решений и концентрировали его в Административно-бюджетном управлении, отвергая децентрализованные механизмы поиска проблем, присущие бюрократическим структурам, – функционеров, чья деятельность ограничивала власть и свободу действий избранных политических лидеров. Трамп предпочитает называть этих функционеров «глубинным государством» (deep state). В результате размер федеральных органов власти сокращался. Рост, который наблюдался после Второй мировой войны, был сведен на нет, и процесс их уменьшения продолжается до сих пор<sup>108</sup>.

Политизация процесса решения проблем происходила и в области права. Уникальное распределение полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти побудило Конгресс искать собственные экспертные источники, чтобы получить доступ к «честным цифрам», полученным независимо от Белого дома. Таким образом, по мере того, как рос административный аппарат правительства, увеличивались возможности Конгресса по контролю и расширялась сфера их применения. В 1970-е Конгресс создал Бюджетное управление Конгресса и Управление оценки технологий, а также реорганизовало Исследовательскую службу Конгресса, чтобы поддержать партийные законодательные процессы внепартийными исследо-

---

<sup>107</sup> Walter Williams, *Honest Numbers and Democracy: Social Policy Analysis in the White House, Congress, and the Federal Agencies* (Washington, DC: Georgetown University Press, 1998), 2, 61.

<sup>108</sup> Paul Light, “The True Size of Government: Tracking Washington’s Blended Workforce, 1984-2015,” Volcker Alliance, October 2017, [https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Issue%20Paper\\_True%20Size%20of%20Government.pdf](https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Issue%20Paper_True%20Size%20of%20Government.pdf).

ваниями. Эти специализированные аналитические организации дополнили и без того многочисленный аппарат Конгресса, включающий палаты сенаторов и представителей.

Но рейгановское движение в сторону «малого правительства» в итоге повлияло и на то, как функционировал Конгресс. С 1995 года спикер палаты представителей, Ньют Дзингрич, стремясь усилить позиции республиканской партии, начал демонтировать аналитические возможности Конгресса, сокращая персонал, отменяя выплаты, препятствуя попыткам сбора средств, избавившись от Управления оценки технологий и, в итоге, как сформулировал наблюдатель Конгресса США Дэниэл Шуман, ограничив способность Конгресса «участвовать в обоснованном принятии решений, отдавая его таким образом на милость чьих-то особых интересов»<sup>109</sup>. С 1995 года расходы на полицию Капитолия возросли на 279 %, а архитектурные расходы – на 131 %. Финансирование законодательных функций, например, кадрового обеспечения и привлечения экспертов, напротив, за прошедшие десять лет увеличилось всего на 8 %. Расходы на комитеты Конгресса по сравнению со 111-м созывом Конгресса сократились на 25 %. Комитеты сократили более 1000 рабочих мест, а вспомогательные ведомства – более 2500 рабочих мест за последние 25 лет.

Все это оказало разительное влияние на способность Конгресса заниматься решением серьезных проблем. Членам Конгресса приходится собирать сотни тысяч долларов каждый год, при двухлетнем сроке пребывания в должности, чтобы выполнить задачи своих комитетов, и поэтому на решение проблем не остается времени, учитывая, что и возможностей для такой работы у них немного. Член Конгресса от Нью-Джерси Билл Паскрелл-младший пишет: «Задумайтесь об этом на секунду: каждый из нас представляет примерно 7 500 000 американцев, и в распоряжении каждого из нас небольшой коллектив сотрудников, работающих с пакетами из сотен вопросов. Все это – результат злонамеренных сокращений, осуществленных в 1995 году, которые мы по какой-то необъяснимой причине так и не отменили до сих пор»<sup>110</sup>. В 2010 году Палата представителей потратила \$1,37 млрд и наняла около 8000 сотрудников. Но корпорации и группы, продвигающие чьи-то интересы, потратили в три раза большую сумму на лоббирование в Конгрессе<sup>111</sup>. Эти средства, выделяемые на лоббирование, в свою очередь, идут на финансовую поддержку членов Конгресса, так что, в итоге, получается, что группы, защищающие чьи-то интересы, платят членам тех комитетов, чье влияние для них важно.

Паскрелл продолжает: «Нас лишили независимых источников информации, наша исследовательская мускулатура атрофировалась, наши комитеты лишились своей способности вырабатывать политические меры, наши немногочисленные сотрудники бессильны перед армией лоббистов, заполонивших Вашингтон. Конгресс все быстрее утрачивает способность функционировать в мире, который становится все более многогранным в социальном, экономическом и технологическом аспекте, – и мы сами позволили этому произойти»<sup>112</sup>.

По мере того, как утрачивается способность изучать реальные проблемы, иссякают и возможности инвестировать в человеческие ресурсы. Количество сотрудников Исследовательской службы Конгресса (ИСК) сократилось с 730 до 600 человек, причем 421 из них вынуждены отвечать на более чем 6000 вопросов, поступающих от членов Конгресса. За период с 1979 по 2015 число сотрудников ИСК сократилось на 28 %<sup>113</sup>. Эта работа может быть удручающей: один

---

<sup>109</sup> Daniel Schuman, “Keeping Congress Competent: The Senate’s Brain Drain,” Sunlight Foundation, November 30, 2012, <https://sunlightfoundation.com/taxonomy/term/Congressional-salaries/>. 62. Demand Progress and Lincoln Network to Rep. Nita Lowey et al., “Strengthening the Legislative Branch by Increasing Its 302(b) Allocation,” June 22, 2020, <https://docs.google.com/document/d/1DUMYLysANqdhngwUjYIDhPbFFr5CjLY1Kvz0KvOYxt8/edit?ts=5ee6d91c>.

<sup>110</sup> Bill Pascrell, “Pascrell Testifies before Select Modernization Committee on Congress,” press release, March 12, 2019, <https://pascrell.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=3869>.

<sup>111</sup> . OpenSecrets.org, “Lobbying Database,” accessed May 4, 2019, <https://www.opensecrets.org/lobby/>.

<sup>112</sup> Bill Pascrell, “Why Is Congress So Dumb?” Washington Post, January 11, 2019, [https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2019/01/11/feature/why-is-congress-so-dumb/?utm\\_term=.127a60220713](https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2019/01/11/feature/why-is-congress-so-dumb/?utm_term=.127a60220713).

<sup>113</sup> Daniel Schuman and Zach Graves, “The Decline of Congressional Expertise Explained in 10 Charts,” Techdirt, October

из бывших исследователей, сотрудников ИСК, прокомментировал: «Меня вдохновляла идея о том, что я смогу следовать по стопам великих исследователей, используя свое понимание того, как работают правительственные организации, чтобы писать отчеты, которые помогут Конгрессу исправить проблемы Почтовой службы США и других структур... Но из-за растущего давления со стороны враждующего по партийному признаку Конгресса моя способность ясно и прямолинейно писать о проблемах государства – и возможных решениях – оказалась ограничена. И даже когда нам удавалось найти время и место, чтобы заняться серьезными исследованиями, законодатели игнорировали наши труды или отчитывали нас, если наши выводы расходились с их убеждениями»<sup>114</sup>.

Во время своего пребывания на посту Джингрич передавал власть представителей комитетов закрытым партийным группам, увеличивая, таким образом, возможности контроля в руках политических партий (контроль теряется, если институция или базовая структура разрешает общественности выбирать политических представителей напрямую). В результате нехватки персонала и влияния политических предпочтений, количество слушаний по парламентскому надзору в Конгрессе серьезно уменьшилось. Комитеты «собирались реже, чем когда бы то ни было в современной истории», – пишет вашингтонская некоммерческая организация Congressional Management Foundation<sup>115</sup>. За редкими исключениями, такими как ситуация, когда администрация Трампа старалась провести как можно больше законов, отменяющих принятые в период президентства Обамы, Конгресс с 1995 года занимался законодательством все меньше и меньше<sup>116</sup>. В то время как до начала 90-х он проводил примерно 700 единиц сущностных законодательных новшеств, сейчас, в 2020 году, когда уже прошла половина его 116-го срока, количество актов и резолюций составляет всего 140<sup>117</sup>.

Сегодня проблема государственных органов заключается не в только в том, что у них сужен к экспертным оценкам и информации, сколько в деградации процесса, который позволил бы превращать доступную информацию в решения. Организованные, разумные, основанные на данных практики с трудом борются за свое существование в условиях, когда каждый день в Вашингтоне – как День выборов. Как отмечают профессора, специалисты по государственной политике Ф. Баумгартнер и Б. Джонс, наша политическая культура сместилась в сторону «модели принятия решений, основанной на иерархии, в которой меньше внимания уделяется аналитике, информации и критике»<sup>118</sup>.

Напряженная партийная борьба подразумевает постоянное давление, которое отвлекает внимание от выявления проблем. В конце концов, если цель заключается в том, чтобы «победить», продвигая «свое» решение, альтернативные политические меры выглядят не просто ошибочными, а опасными. Если спросить, в чем вообще заключается проблема, это может привести и к нежелательной многосторонней, совещательной дискуссии о том, как решить проблему, а это подорвет наши шансы «выиграть» и утвердить собственные взгляды. Уси-

---

18, 2018, <https://www.techdirt.com/articles/20181018/10204640869/decline-congressional-expertise-explained-10-charts.shtml> («финансирование комитета снижено на \$88 млн. С \$327 млн в 111 созыве Конгресса до 239 млн»).

<sup>114</sup> Kevin Kosar, “Why I Quit the Congressional Research Service,” Washington Monthly, January-February 2015, <https://washingtonmonthly.com/magazine/janfeb-2015/why-i-quit-the-congressional-research-service/>.

<sup>115</sup> Kathy Goldschmidt, State of the Congress: Staff Perspectives on Institutional Capacity in the House and Senate (Washington, DC: Congressional Management Foundation, 2017).

<sup>116</sup> Drew Desilver, “Congress’ Productivity Improves Somewhat in 2015,” Pew Research Center, December 29, 2015, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/12/29/congress-productivity-improves-somewhat-in-2015/>. После двух примечательно непродуктивных лет Конгресс набрал темп в 2015. В 1947 так называемый «Конгресс-бездельник» провел 906 законопроектов, в сравнении с 74 за созыв 1995–1996 годов или 55 за созыв 2013–2014 годов.

<sup>117</sup> GovTrack, “Bills and Resolutions,” accessed May 25, 2020, <https://www.govtrack.us/congress/bills/#bystatus>.

<sup>118</sup> Frank Baumgartner and Bryan Jones, The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America (Chicago: University of Chicago Press, 2015), 64.



ние партийного противостояния ставит победу на выборах выше эффективности, партийное доминирование выше поиска решений, а победу выше работоспособности решений.

Все эти недочеты принятия политических решений отчетливо проявились в период президентства Д. Трампа.

## Трамп: Не ищите – и не найдете

В феврале 2018 года вооруженный подросток застрелил 17 учеников и учителей в высшей школе Мэрджори-Стоунман-Дуглас в Парклэнде (штат Флорида). На следующей неделе президент Трамп провел «слушания»<sup>119</sup>. Ужасное событие снова вызвало к жизни общенациональную дискуссию о праве на владение оружием. Мероприятие, похожее по формату на собрание городского совета, должно было дать президенту возможность выслушать тех, кто пострадал от насильственных преступлений с использованием огнестрельного оружия, и рассмотреть их предложения. Но президенту, известному отсутствием эмпатии, буквально пришлось написать себе шпаргалки с надписями «Я вас услышал» и «Я слушаю», чтобы напоминать себе о том, что он вообще должен делать. А его реальной целью на этой встрече было «продавить» предложение, первоначально выдвинутое Национальной стрелковой ассоциацией США после стрельбы в школе Сэнди-Хук в 2012 году. Оно состояло в том, чтобы выдать оружие учителям<sup>120</sup>. «Отлично обученные, владеющие оружием учителя/тренеры решили бы проблему еще до прибытия полиции, – написал Трамп о вооруженных учителях в своем твиттере. – Если мы введем такие меры, – писал он, – НАПАДЕНИЯМ КОНЕЦ!»<sup>121</sup>

Позднее президент продолжал настаивать на том, чтобы вооружить учителей, хотя не было никаких данных или доказательств, подтверждающих, что такая идея могла бы сработать. У его плана было бесчисленное множество недостатков. Даже представители правоохранительных органов попадают в цель только в 18 % случаев; каковы же будут шансы учителей остановить нападающих, не причинив вреда самим себе или ученикам? По статистике, в большинстве случаев стрелков останавливают невооруженные люди<sup>122</sup>. И, поскольку большинство из нападавших впоследствии убивают себя, то угроза смерти вряд ли их отпугнет. Неудивительно, что большинство учителей оказалось против идеи Трампа<sup>123</sup>.

Традиционные аналитические механизмы Белого дома и соответствующих федеральных ведомств не сыграли никакой роли в разработке, изучении или поддержке этого невнятного предложения или других малопродуманных идей, например, прозвучавшего в 2020 году предложения лечить COVID-19 с помощью хлорки, гидроксихлорохина или вакцины от гриппа, или бессмысленного предложения купить Гренландию, озвученного в 2019 году. Не было никакого плана, который позволил бы это реализовать. И снова президент обходил институционализированные механизмы принятия решений. Он предоставлял своим советникам попытки угнаться за ним и лихорадочно изобретать планы, которые позволили бы воплотить высказанную им идею на практике.

Схожим образом президент Трамп остановил работу федерального правительства в 2018 году и объявил чрезвычайное положение в начале 2019 года, чтобы получить \$5,7 млрд на финансирование строительства стены на западной границе Соединенных Штатов – реше-

---

<sup>119</sup> White House, “President Trump Holds a Listening Session with High School Students and Teachers,” YouTube, February 21, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=vKbIXAikzEc>.

<sup>120</sup> John Cassidy, “Trump’s Idea of Arming Teachers Is Crazy but Clarifying,” New Yorker, February 27, 2018, <https://www.newyorker.com/news/our-columnists/trumps-idea-of-arming-teachers-is-crazy-but-clarifying>.

<sup>121</sup> Rick Noack, “Trump Supports Arming Some Teachers in the U.S.: Other Countries Have Different Ideas,” Washington Post, February 22, 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/22/trump-wants-teachers-in-the-u-s-to-be-armed-other-countries-have-different-ideas/>.

<sup>122</sup> Aimee Huff and Michelle Barnhart, “Why Trump’s Idea to Arm Teachers May Miss the Mark,” The Conversation, February 26, 2018, <https://theconversation.com/why-trumps-idea-to-arm-teachers-may-miss-the-mark-92335>. See also Elizabeth Chuck and Corky Siemaszko, “Trump’s Proposal to Arm Teachers Panned by Experts as a ‘Colossally Stupid Idea,’” NBC News, February 22, 2018, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/trump-s-proposal-arm-teachers-panned-experts-colossally-stupid-idea-n850286>.

<sup>123</sup> Terry Spencer, “Education Unions Oppose Calls to Arm Teachers,” Associated Press, February 11, 2019, <https://www.apnews.com/a6239079b84a459291b69d3c17c0e455>.



ние выдуманной проблемы, которую Белый дом упорно отказывался обсуждать, потому что ее существование не было подтверждено фактами.

Честное исследование состояния иммиграции и вопросов безопасности выявило бы, что в 2018 году число случаев незаконного пересечения юго-западной границы было самым низким за все время. Больше тысячи километров ограждения уже смонтировано. Подавляющее большинство людей, которых депортируют из США, не совершали насильственных преступлений, и никто из них не виновен в терроризме, несмотря на заявления, которые делал Трамп во время своей предвыборной кампании<sup>124</sup>. Более глубокое изучение и общественное обсуждение проблемы употребления наркотиков могло бы указать на решения, направленные на то, чтобы лечить зависимость, а не строить стену. Но такой подход не согласовался бы с ксенофобской риторикой президента.

В администрации, известной своим «недисциплинированным и безрассудным» подходом к принятию решений, такое небрежное отношение к истине было скорее правилом, чем исключением<sup>125</sup>. Яркой чертой президентства Трампа стало крайнее пренебрежение экспертными знаниями, целостностью и компетентностью государственных органов, и во время кризиса, вызванного пандемией коронавируса, это стоило американским семьям тысяч жизней. В различных сферах, от здравоохранения до экологии, администрация не только нарушала принципы принятия решений, основанные на фактах, но и открыто насмехалась над ними.

Вряд ли это должно кого-то удивлять. В 2017 году команде Трампа не удалось подготовить передачу власти. Вместо этого она глумилась над своими законными обязанностями и над дисциплинированной и систематической подготовкой к передаче власти, которую проводила администрация Обамы (и над аналогичной процедурой, когда Джордж Буш – младший уступал Обаме свой пост). Во многих ведомствах никто даже не удосужился провести брифинг или разобраться в том, как работают государственные органы<sup>126</sup>. Поэтому неудивительно, что политические решения иногда принимались на основе репортажей Fox News – начиная с запрета на приезд в США граждан из различных исламских стран, который Трамп принял, не посоветовавшись со своим кабинетом.

Трамп был первым президентом с 1941 года, не назначившим научного советника в первый год своего правления (наряду с этим пустующими остались и тысячи других позиций)<sup>127</sup>. Только за первый год президентства Трамп разразился целым рядом надуманных политических заявлений, которые удивили даже его советников. Также в 2018 году он распустил команду реагирования на глобальные пандемии. Хотя несколько сотрудников остались и продолжили работать над вопросами глобального здравоохранения, команда была распущена и ее состав радикально уменьшился.

Презрение Трампа к традиционным методам принятия решений распространялось и на то, как он назначал людей на должности. Он выбирал советников на основе личной лояльности, а не на основе компетентности в принятии политических решений. Он назначил человека, который занимался организацией свадьбы Эрика Трампа, отвечать за государственное жилищное строительство в Нью-Йорке и Нью-Джерси. Двадцатитрехлетний сотрудник, перед которым встала задача справиться с эпидемией употребления опиоидов, не имел предшествующего опыта работы за исключением участия в кампании Трампа; в его резюме упоминалась работа в юридической фирме, откуда его уволили за прогул, и утверждалось, что он обладает магистер-

---

<sup>124</sup> Elaine Kamarck, John Hudak, and Christine Stenglein, “Immigration by the Numbers,” Brookings Institution, August 15, 2017, <https://www.brookings.edu/interactives/immigration-by-the-numbers/>.

<sup>125</sup> Michael Nelson, “Presidential Competence,” in *The Presidency and the Political System* (Washington, DC: CQ Press, 2018), 155.

<sup>126</sup> Michael Lewis, *The Fifth Risk* (New York: Norton, 2019).

<sup>127</sup> Coral Davenport, “In the Trump Administration Science Is Unwelcomed, So Is Advice,” *New York Times*, June 9, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/09/climate/trump-administration-science.html>.

ской степени, которой у него на самом деле не было. *New Yorker* писал о «культуре верности», сложившейся в Белом доме при Трампе: «Конформисты процветают, а несогласные уходят или отказываются от предложенных должностей»<sup>128</sup>. В разгар глобальной пандемии Трамп уволил пятерых главных инспекторов. В 2019 году он принял указ (номер 13875), который требовал от ведомства избавиться от трети своих консультативных комитетов и от внешних экспертов, которые на них работали.

Культура личной верности привела к еще более выраженной деградации управленческих способностей правительства. В 2019 году министерство сельского хозяйства США решило переместить свои экспертные исследовательские отделы – Службу экономических исследований и Национальный институт питания и сельского хозяйства – из Вашингтона в Канзас-Сити, штат Миссури. Меньше двух третей сотрудников согласились на переезд, и в результате организации лишились значительной части исследователей. Многие увидели в переезде попытку лишить министерство возможности проводить независимые исследования и помешать ученым работать над проектами, которые могли вступить в противоречие с определенными корпоративными интересами<sup>129</sup>. «Пренебрежение мнениями экспертов в федеральном правительстве сейчас сильнее, чем когда-либо», – говорит Майкл Джеррард, директор Центра юридической практики для борьбы с изменением климата имени Сабина при Колумбийском университете. Джеррард изучил более 450 докладов о попытках администрации Трампа ограничить науку или использовать ее в своих интересах<sup>130</sup>. Во время пандемии COVID-19 администрация Трампа беспрецедентным образом политизировала науку, манипулируя организациями, такими как Администрация по контролю за продуктами питания и лекарственными средствами и Центр контроля и предотвращения заболеваний, ранее имевшими абсолютно безупречную репутацию научной честности. Например, зная, что ношение маски может спасти жизни, они не только превратили использование масок в признак политической лояльности, но и активно препятствовали плану почтовой службы США разослать маски всем американцам, добившись в итоге его отмены<sup>131</sup>.

Враждебное отношение к науке в администрации Трампа представляет собой типичное, хотя и ярко выраженное, проявление растущего недоверия к полномочиям экспертов – тех, кто должен «предлагать решения, а не принимать решения» – и к послевоенному консенсусу о том, что сложные вопросы управления должны находиться в ведении технократов. Это возвращает американскую политику к давним дебатам о том, каков должен быть размер правительства и какова его роль.

Неоконсерваторы были правы в этом отношении. Правительство после Второй мировой войны увеличивалось в объеме, а его полномочия разрастались<sup>132</sup>. Консервативный историк Нейл Фергюсон не упускает случая указать на то, что размер правительственного бюллетеня *Federal Register* увеличился больше чем в два раза с момента его первой публикации в

---

<sup>128</sup> Evan Osnos, “Only the Best People: Trump vs. the ‘Deep State,’” *New Yorker*, May 21, 2018, <https://www.newyorker.com/magazine/2018/05/21/trump-vs-the-deep-state>.

<sup>129</sup> Merrit Kennedy, “Scientists Desert USDA as Agency Relocates to Kansas City Area,” *NPR*, July 17, 2019, <https://www.npr.org/sections/thesalt/2019/07/17/742519999/future-of-key-farming-research-uncertain-as-2-3-of-usda-staff-say-they-wont-move>.

<sup>130</sup> Brad Plumer and Coral Davenport, “Science under Attack: How Trump Is Sidelining Researchers and Their Work,” *New York Times*, December 29, 2019, A1. See Silencing Science Tracker, Columbia Law School, accessed September 20, 2020, <https://climate.law.columbia.edu/Silencing-Science-Tracker>.

<sup>131</sup> “Read the Scrapped USPS Announcement to Send 5 Masks to Every American Household,” *Washington Post*, September 17, 2020, [https://www.washingtonpost.com/context/read-the-scrapped-usps-announcement-to-send-5-masks-to-every-american-household/39cd11c9-3e38-4d8a-9d70-7c3215ab9cf8/?tid=ss\\_tw](https://www.washingtonpost.com/context/read-the-scrapped-usps-announcement-to-send-5-masks-to-every-american-household/39cd11c9-3e38-4d8a-9d70-7c3215ab9cf8/?tid=ss_tw).

<sup>132</sup> Arthur Schlesinger Jr., *The Cycles of American History* (Wawa, PA: Franklin Library, 1986); Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981); Frank Baumgartner and Bryan Jones, *The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America* (Chicago: University of Chicago Press, 2015).

1946<sup>133</sup>. Сходным образом, Управление подотчетности правительства опубликовало 37 докладов в 1966 году и более 1600 в 1973<sup>134</sup>.

Несмотря на попытки республиканцев сократить объем полномочий федерального правительства, его сфера компетенции огромна. Его непомерные бюрократические структуры разрешают все больше проблем во многих сферах социальной и экономической жизни. Президент Обама инвестировал многие миллиарды долларов в различные направления: от зеленой энергетики до изучения мозга и персонализированной медицины. Иронично, что даже расходы президента Трампа превосходят расходы его предшественника – из-за военных затрат<sup>135</sup>. Если когда-то было сложно начать правительственную программу, то в наши дни ее трудно остановить.

Как указывает Питер Шак: «Сегодня доля внутренних расходов федерального бюджета в ВВП (валовом внутреннем продукте) стала самой большой с конца Второй мировой войны (хотя она по-прежнему ниже, чем в Европе). Больше американцев, чем когда-либо, получает пособия; федеральные власти теперь поддерживают 90 % новых ипотечных кредитов (тогда как до финансового кризиса поддерживало лишь половину) и 93 % студенческих кредитов»<sup>136</sup>. Государственная бюрократия расширяется неумолимо. Как однажды сказал Джеймс Уилсон, «когда-то политика касалась немногого. Теперь она касается всего»<sup>137</sup>.

Ясно, что в ближайшее время большое правительство никуда не денется<sup>138</sup>.

Критики обвиняют социальные группы, традиционно ответственные за принятие решений, также известные как эксперты или «лучшие умы», в фиаско Вьетнамской войны, в экономических последствиях нефтяного кризиса 1970-х, в неспособности предвидеть экономический кризис 2008 года и подготовиться к нему, в том, что они предсказывали победу Хиллари Клинтон в 2016, и так далее. Часто эта критика обоснована, и все же культура, которая унижает экспертов, – это культура безмыслия.

Те, кто поддерживают идеологию уменьшения правительства, указывают, что чем больше государственных аналитиков будут выявлять и анализировать проблемы, тем больше вероятность, что удастся выявить вещи, исправлением которых правительство должно заняться. «Чем активнее вы ищите проблемы, тем больше вы их находите», – пишут Баумгартнер и Джонс – которых вряд ли можно назвать сторонниками риторики «уменьшения правительства» – в своей книге «Политика информации: Выявление проблем и курс американской государственной политики» (*Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America*). «Чем больше усилий вы прилагаете, пытаясь проникнуть в сложность конкретной проблемы, тем более сложной она будет вам казаться. Каждый раз, когда вы выявляете природу социальной проблемы, возникает по меньшей мере вероятность (хотя и не стопроцентная уверенность), что будет создана правительственная программа, направленная на ее решение»<sup>139</sup>.

Пренебрежительное отношение к экспертам получает распространение не только в США. «Люди в этой стране устали от экспертов», – объявил лорд-канцлер и сторонник «брекзита» Майкл Гоув во время кампании за выход Великобритании из ЕС в 2016 году. Это высказывание заставило даже колумниста *Telegraph*, консервативной газеты, которая поддерживала выход

---

<sup>133</sup> Niall Ferguson, “The Regulated States of America,” Wall Street Journal, June 18, 2013, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324021104578551291160259734>.

<sup>134</sup> Baumgartner and Jones, *Politics of Information*, 72.

<sup>135</sup> Michael Tanner, “Budget Deficits Are Only Getting Bigger under Trump,” CATO Institute, July 25, 2018, <https://www.cato.org/publications/commentary/budget-deficits-are-only-getting-bigger-under-trump>.

<sup>136</sup> Schuck, *Why Government Fails So Often*, 9.

<sup>137</sup> James Q. Wilson, *American Politics, Then and Now, and Other Essays* (Washington, DC: AEI Press 2010), 8.

<sup>138</sup> John DiIulio Jr., “Facing Up to Big Government,” *National Affairs* 11 (Spring 2012): 22-41; Meena Bose, James Wilson, and John DiIulio Jr., *American Government: The Essentials: Institutions and Policies*, 12th ed. (Boston: Cengage Learning, 2011).

<sup>139</sup> Baumgartner and Jones, *Politics of Information*, 3.

из ЕС, написать, что «зловещий и всепроникающий антиинтеллектуализм» завоевывает свое место в британской политике<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> Ben Wright, "There's a Sinister Strain of Anti-intellectualism to Gove's Dismissal of 'Experts,'" The Telegraph, June 21, 2016, <https://www.telegraph.co.uk/business/2016/06/21/in-defence-of-experts-whether-they-support-leave-or-remain/>.

## Приватизация решения общественных проблем

Недоверие к большому правительству исходит не только от «правых» политиков, но и от бизнесменов-центристов. Со времен Рейгана прикладываются целенаправленные усилия для продвижения идеи о том, что источником инноваций является бизнес, а не государство<sup>141</sup>. «Уже давно никто не говорил нам, что правительство – это хорошо», – пишет журналист Ананд Жирирдхарадас в книге «Победитель получает все: Как элиты делают вид, что меняют мир» (Winners Take All: The Elite Charade of Changing the World)<sup>142</sup>. И из каждого сектора в ответ повторяют: государственные чиновники – неудачники и «динозавры». Данные недавних опросов подтверждают: в трудные времена люди больше доверяют работодателям и генеральным директорам компаний, потому что считают, что правительство предаст их интересы<sup>143</sup>.

Успех Кремниевой долины поспособствовал возникновению класса сверхбогатых предпринимателей, работающих в сфере финансов и технологий. Его представители воспринимают правительство как слишком неэффективное, неспособное действовать или слишком коррумпированное, чтобы решать проблемы. Оно должно уйти с дороги и предоставить им возможность действовать самим. Каким бы доброжелательным и привлекательным нам не казалось, когда щедрые компании и бизнесмены-суперзвезды, такие, например, как бывший мэр Нью-Йорка Майкл Блумберг, Арнольд Шварценеггер и Джон Ледженд оплачивают судебные штрафы для бывших заключенных, чтобы те смогли проголосовать на выборах 2020 года, или когда Билл Гейтс и Уоррен Баффет спонсируют разработку столь необходимых вакцин для борьбы с тропическими заболеваниями, такая щедрость только укрепляет представление о том, что финансовая успешность конвертируется в политическую власть.

---

<sup>141</sup> Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths* (London: Anthem, 2013).

<sup>142</sup> Anand Giridharadas, *Winners Take All: The Elite Charade of Changing the World* (New York: Knopf, 2018), 253.

<sup>143</sup> Edelman, “Edelman Trust Barometer 2019,” accessed January 1, 2020, <https://www.edelman.com/trust-barometer> («Несмотря на существенное недоверие к системе, существует одна связь, которая остается прочной: “мой работодатель”. 58 % всех работников отвечают, что воспринимают своего работодателя как достоверный источник информации о дискуссионных общественных вопросах»).

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.