МНЕНИЯ УЧАСТНИКОВ

# ДИАЛОГИ ОБ УПРАВЛЕНИИ

*В нынешнем году Гайдаровский форум, несмотря на санкции и кризис в межгосударственных отношениях, принимал рекордное количество иностранных гостей. И российские специалисты, и гости смогли обсудить на многочисленных площадках Форума большой круг проблем развития экономики, политики, социальной сферы. Как правило, эти дискуссии затрагивали вопросы совершенствования государственного управления, создания условий для нового, уже посткризисного мира, когда стабильное сотрудничество будет так же необходимо, как оно было необходимо во все предыдущие времена.*

*В рамках Форума некоторые из гостей выступили также перед студентами и преподавателями с актовыми лекциями. Большой интерес вызвали выступления профессора, декана Школы государственного управления им. Блаватника Оксфордского университета* ***Найре Вудс*** *(Великобритания) и президента Азиатской ассоциации государственного управления профессора* ***Пан Сук Кима*** *(Южная Корея).*

*Журнал «Государственная служба» воспользовался замечательной возможностью познакомиться с гостями ближе, взять интервью. Речь шла о совершенствовании государственного управления, подготовки кадров для органов власти, о сотрудничестве с Россией. Беседу вела заместитель главного редактора, доктор философских наук, профессор* ***Татьяна Иларионова****.*

***Татьяна Иларионова***: Сегодня в самых разных странах люди задаются вопросом о том, почему институты демократии не работают с ожидаемой эффективностью, мир остается небезопасным, кризисы сменяют один другой. Что происходит с управлением? В чем, на Ваш взгляд, сегодня его основные проблемы?

***Найре Вудс***: Очевидно, что эта критика звучит все сильнее от того, что мы в меняющихся условиях должны сделать другим правительство [1]. И главное в этой критике то, что необходим новый уровень сотрудничества государства, частного сектора, некоммерческих организаций. Мы видим, что во многих частях мира этого не происходит, как результат – «падающие» государства, утрата институтами власти своей легитимности. И речь не только о таких странах, как Сомали, но и о находящихся в довольно благополучном положении – например, о Великобритании. Как известно, недавно у нас проходил референдум относительно возможного отделения Шотландии. Подобного рода сигналы – именно о том, что правительство не справляется или справляется плохо со своими обязанностями.

В современном мире возникают новые угрозы. Все большее количество стран подпадает под влияние исламизации. Это также ставит вопрос о легитимности правительств, не способных противостоять натиску агрессивных, террористических групп.

Наконец, финансовый кризис демонстрирует слабый результат деятельности правительств большого количества стран. За последние 12 лет мы были свидетелями драматических событий, и финансовый кризис сыграл в их эскалации свою негативную роль.

Граждане по всему миру понимают, что сегодня нельзя отдавать вопрос принятия решений только в руки правительства, что правительство должно значительное количество функций, напротив, отдавать на аутсорсинг – общественному сектору, бизнесу. Правительство не может везде поспеть, оно нуждается в знаниях и опыте, и мы, граждане, обязаны ему в этом оказать свою помощь.

***Татьяна Иларионова***: Какие основные проблемы Вы бы выделили сегодня?

***Найре Вудс***: На мой взгляд, есть четыре очень серьезных вызова.

Во-первых, это касается институтов государственного управления. Правительство постоянно нуждается в улучшении для более своевременного и чуткого реагирования на изменения. В Великобритании мы семь раз уже в последние годы пытались модернизировать свое правительство, и окончательного удовлетворительного результата пока нет.

Во-вторых, нужно расширять круг консультантов правительства при принятии решений, напрямую работать с гражданами для того, чтобы меры властей позитивно и с поддержкой воспринимались людьми.

В-третьих, внедрение новых технологий в управление и повседневную жизнь должны существенно изменить саму систему коммуникации общества и правительства.

1 В англосаксонской исследовательской традиции под правительством понимается совокупность органов власти, институтов государства. См., например, книги и наших гостей, и других исследователей: Mattli W., Woods N. *The Politics of Global Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2009; Форбс С., Эймс Э. Манифест свободы. Почему свободные рынки – нравственны, а Большое Правительство – нет. М.: Азбука-Бизнес, Азбука-Аттикус, 2014.

**Аннотация:** Беседа заместителя главного редактора журнала «Государственная служба» Татьяны Иларионовой с иностранными участниками Гайдаровского форума профессором, деканом Школы государственного управления им. Блаватника Оксфордского университета Найре Вудс (Великобритания) и президентом Азиатской ассоциации государственного управления профессором Пан Сук Кимом (Южная Корея) касалась современных проблем теории и практики управления.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственная служба, международное сотрудничество, Гайдаровский форум.

В-четвертых, снова деньги. Распределение бюджетных средств очень часто способствует не достижению поставленных целей, а, напротив, вызывает негативные эффекты. Например, в Нигерии реализовывалась большая правительственная программа субсидирования фермеров. Это не только не улучшило ситуации в сельском хозяйстве, но породило огромную коррупцию.

***Татьяна Иларионова***: Многое в совершенствовании государственного управления зависит от подготовки кадров. Вы основали Школу, которая приобрела известность. Расскажите, пожалуйста, о ее деятельности.

***Найре Вудс***: Когда я в 2009 году задумывала создать Школу государственного управления, то рассчитывала, что слушатели воспримут нашу философию: укрепление демократии – важнейшее дело для правительства, и для продвижения этих идей нужна сеть общественных и частных институтов, способных напрямую работать с правительством. Школа открылась в 2010 году, и в наши курсы обучения, а они преследуют цель дать не только теоретические, но и прикладные знания, входят также предметы специализации по таким актуальным направлениям, как финансы, новые коммуникации. В учебные планы коррективы вносит и британское правительство, потому что возникают такие актуальные проблемы, как, например, необходимость противодействия коррупции.

Мы – национальный колледж, в котором, тем не менее, обучается большое количество людей из самых разных стран. Вообще в Оксфордском университете половина профессоров – иностранцы. Много их и среди студентов. Мы принимаем только специалистов с высшим образованием, и наш курс длится год. Сегодня из 75 наших слушателей 50 – иностранцы. Как правило, они представляют все три важнейших сектора общества: правительство, неправительственные организации (например, образование или прессу), частный сектор. И возвращаются потом в эти же сферы для продолжения, уже на новом уровне, своей работы. Проблематика государственного управления, как мы видим в своих аудиториях, крайне важна и для всех тех, кто находится вне его: то, как работает правительство, интересует сегодня общество, это знание важно для успешного бизнеса, для продвижения некоммерческих проектов.

Нашу Школу от Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации отличает то, что с XIII века, с момента своего основания, Оксфордский университет существует благодаря частным инвестициям. Наша Школа – полностью частная, она финансируется благодаря пожертвованиям Леонарда Блаватника[2], других компаний. За обучение платят и студенты, правда, многие из них получают различные стипендии – благотворительных фондов, фондов, действующих в сфере образования, наконец, от государства. Около 75% студентов получают стипендии.

Но мы тщательно разводим в разные стороны независимость Школы и деньги. Мы считаем, что академические свободы, которые проявляются в том числе и в формировании учебных планов, преподавательской деятельности – основа основ. Мы не учим какой-либо идеологии, всячески стараемся избегать односторонних оценок. Наша задача в том, чтобы дать пришедшим к нам на обучение людям знание основных тенденций в сфере государственного управления, научить их действовать правильно при принятии решений, мотивировать к тому, чтобы управление было лучше.

***Татьяна Иларионова***: Но каким оно должно быть, «хорошее правительство»?

***Найре Вудс***: Я думаю, что для государственного управления крайне важно понимание связи правительства с религией. Это тесная связь, люди должны думать, что это их правительство, разделяющее их ценности, взгляды на жизнь. Но в современном обществе есть группы с самыми разными идентичностями, что чревато конфликтами. И правительство обязано предупреждать или, в худшем случае, разрешать эти конфликты.

По моему мнению, для правительства принципиально создать у общества понимание своей рамки, пределов деятельности – так, чтобы оно не пересекало установленных невидимых границ в общении с социальными институтами и в то же время работало, исходя из общего блага, обеспечивая безопасность.

Ключевой вопрос – доверие граждан правительству. Оно строится не только на общем мировоззрении,

2 Леонид Валентинович Блаватник (Леонард (Лен) Блаватник) — американский предприниматель и промышленник из бывшего СССР.



Фото К. Муковского

***Найре Вудс (Ngaire Woods)*** *– основатель и декан Школы государственного управления Оксфордского университета, профессор Оксфордского университета. Член Европейской группы советников Международного валютного фонда до 2012 года. Доктор философии в сфере международных отношений.*

*Вудс родилась в Новой Зеландии, Университет Окленда закончила со степенью бакалавра в области экономики и бакалавра права (с отличием). Затем приобрела также специализацию по международным отношениям (с отличием), стала доктором философии. С 1990 по 1992 годы была младшим научным сотрудником в Оксфорде, а затем преподавала в Гарвардском университете.*

*Вудс участвовала в подготовке Доклада ПРООН о развитии человека. Она – одна из инициаторов создания G20.*

но и на таких столпах, как противодействие коррупции, профессионализация кадров управления.

Каким должно быть хорошее правительство? Давайте поставим вопрос по-другому: как улучшить правительство?

Думаю, тут есть три главных задачи.

Первая – та, о которой я уже коротко сказала: правительство должно иметь рамку для своих действий. Оно обязано заниматься проблемами, которые волнуют людей: терроризм, преступность. Но правительство не имеет права одних своих граждан направлять на других. Вот для чего нужна эта рамка. Если бы, например, после террористической атаки на редакцию журнала французское правительство начало говорить о том, что должна вестись борьба с мусульманами, то подобные действия обрекли бы государство на масштабный кризис, на гражданское противостояние. Кстати, Великобритания имеет опыт борьбы с террором – я говорю о действиях ирландских экстремистов, так называемой «Ирландской республиканской армии», которые совершали нападения на гражданских лиц и чиновников в 1970-х годах. Но тогда никому и в голову не могло прийти, чтобы во всем начать винить католицизм.

Вторая задача – правительство не имеет права снова и снова совершать одни и те же ошибки. Если эксперты, ученые дают советы, если их расчеты подтверждает сама жизнь, то правительство обязано с этими рекомендациями считаться, принимать меры для устранения недостатков – идет ли речь об экономике или социальных программах.

Третья – нужно научиться работать с частным сектором. И здесь свои противоречия. К примеру, каждый бизнесмен хочет стать в своей области, в своей отрасли монополистом. Задача правительства регулировать это, поощрять конкуренцию. И в то же время действовать таким образом, чтобы бизнес чувствовал себя свободно, стремился инвестировать в экономику того или иного региона, создавать рабочие места.

Можно назвать и другие важные задачи, но мы с Вами говорим об основных.

***Татьяна Иларионова***: Пример Великобритании очень важен для совершенствования государственного управления в России, хотя политическое устройство, экономические традиции различны. Есть общее в том, как мы воспринимаем собственную историю: Британия была империей, пережила свой распад, ушла из колоний. Как сегодня это оценивается в обществе? Как это былое величие и пережитая социальная травма влияют на британское государственное управление?

***Найре Вудс***: По-разному у нас относятся к прошлому. Есть люди, которые говорят: хорошо, что ныне нет империи. Есть люди, которые говорят, что это плохо. Думаю, в обоих суждениях есть своя правота. Лично я убеждена: нельзя управлять другими народами, да и своим собственным, используя насилие. Нужно опираться на население, но сегодня это более сложная задача, чем когда бы то ни было. В обществе бытуют самые разные мнения, мы видим различные идентичности. Это, кстати, отражается на управлении: в последнее время британцы предпочитают коалиционные правительства – в расчете, что они станут более внимательными к существующему плюрализму мнений.

Помимо этого многое в самоидентификации общества меняет иммиграция. Сегодня приток людей из-за рубежа приводит к росту националистических настроений и групп. Это видно и в Германии, и во Франции, это есть и у нас. И требуется государственная мудрость в отношении этих людей, которых войны или экономические неурядицы заставили покинуть свой дом.

Все эти проблемы уже сегодня не могут быть решены только на уровне конкретной страны. Это глобальные проблемы, для решения которых так важно международное сотрудничество.

***Тема глобального мира и сотрудничества разных стран для совершенствования государственного управления была продолжена в беседе с Пан Сук Кимом.***

***Татьяна Иларионова***: Сегодня государственное управление предстает уже не суверенным делом конкретной страны, а глобальным явлением, ставшим объектом стандартизации. Могли бы Вы прокомментировать это суждение?

***Пан Сук Ким***: Думаю, здесь можно говорить об общих проблемах и задачах, с которыми сталкиваются правительства многих стран. Сегодня есть немало тенденций, влияющих на качество государственного управления и охвативших самые разные страны. Например, феноменально значение доверия в отношениях населения и правительства. Именно оно создает основы легитимности власти. И во многих странах остро стоит проблема укрепления этого доверия, а кое-где и построения доверия заново.

Другой общей задачей является устойчивость конструкции государственного управления, упрочение связи центрального правительства с губернаторами, с регионами. Очень важна прозрачность правительства, передача части его функций институтам гражданского общества, подотчетность населению, коллективность в принятии решений.

Еще один глобальный феномен – противодействие коррупции. Я бы даже привел такую формулу: коррупция равняется монополии (в любой сфере – в экономике или политике) плюс дискреционные возможности (свобода действовать по своему усмотрению), минус открытость, минус подотчетность, минус этичность. И вот исправление минусов на плюсы приводит к тому, что коррупция зримо снижается[3]. Помню, когда я был ребенком, мой отец, политический деятель, принимал дома разных людей, которые дарили ему подарки, обещали содействие в решении тех или иных вопросов. Так было принято, так делали все. Но в 1981 году в Южной Корее был принят закон против коррупции, и постепенно ситуация стала меняться. Сейчас у нас счи-

3 См., в частности, книгу нашего гостя: Bun Woong Kim, Pan Suk Kim, B. Guy Peters. Korean Public administration: managing the uneven development. Seoul, 1999.

тается просто неприличным брать взятки. Конечно, для того, чтобы победить коррупцию, одних законов мало. Нужна политическая воля и постоянные усилия.

Наконец, глобальной задачей управления становится то, что сегодня используются самые разные инновации на государственной службе, повсеместно вводятся технологии электронного взаимодействия с гражданами.

***Татьяна Иларионова***: Говоря о глобальном феномене государственного управления, я не только и не столько имела в виду подобные крайне важные, но все же разрозненные тенденции развития этого института. Тот факт, что государственное управление есть во всех современных странах, уже создает необходимые предпосылки для регулирования его каким-то образом. А международные акты, принимаемые в самых разных сферах – против коррупции или для помощи инвалидам, против отмывания денег или для защиты прав детей, создают общие для всех правила, как именно устроить государственное управление, как оно должно функционировать.

***Пан Сук Ким***: Думаю, стандартизировать можно и нужно, прежде всего, отдельные важные процедуры, например, формулировать требования к государственным служащим, отрабатывать технологии их отбора, продвижения по карьерной лестнице, оценки труда. Очень важно приводить к общему знаменателю программы подготовки государственных служащих в масштабе глобальных регионов и в целом мира. Именно здесь – путь к существенному повышению качества управления.

Глобализация не только содействует стандартизации в сфере государственного управления. Она усиливает конкуренцию между нациями. И сфера государственного управления – поле для такого соперничества. Мы видим, что каждая страна хочет и здесь увеличить собственные шансы, что государственное управление выступает инструментом для повышения политических или экономических успехов, что высокое качество государственной службы ведет к эффективности и органов власти, и общественного сектора.

Вот почему перед структурами управления остро стоит задача набирать для работы самых талантливых, самых подготовленных, самых достойных. Дело не только собственно в значении результатов труда этих людей для государства, но и в укреплении авторитета институтов власти, в создании того самого доверия, о котором я говорил вначале.

***Татьяна Иларионова***: В нашей стране много и говорится, и делается для создания именно такой государственной службы. Но все же, на взгляд со стороны, чего нам не хватает, чтобы усилия увенчались успехом?

***Пан Сук Ким***: Думаю, было бы полезным создание единого агентства по управлению государственной службой. Подобного рода органы власти есть во многих странах. Просто распыление функций по ряду служб и агентств уменьшает эффективность системы в целом.

***Татьяна Иларионова***: Вернемся к проблемам глобального регулирования. Как Вы полагаете, на решения каких международных организаций нужно обращать особое внимание, чтобы, как говорится, держать руку на пульсе, понимать современные тенденции в изменениях требований к государственному управлению по всему миру?

***Пан Сук Ким***: Важную роль играет Организация экономического сотрудничества и развития[4]. Там есть департамент по проблемам государственного управления, который проводит исследования отдельных аспектов деятельности институтов государства в различных странах, организует конференции, публикует аналитические материалы, формулирует общие рекомендации. Я – член рабочей группы ОЭСР по проблемам занятости, где также рассматриваются вопросы кадров государственной службы.

***Татьяна Иларионова***: Вы возглавляете Азиатскую ассоциацию государственного управления (ААРА). Расскажите, пожалуйста, немного об этой организации, ее целях и возможностях.

***Пан Сук Ким***: В отличие от многих других ассоциаций регионального уровня, наша предполагает индивидуальное членство. Она существует с 2010 года, но свою историю ведет с конференции 2001 года, которые

4 30 ноября 2007 года была принята Дорожная карта вступления России в Организации экономического сотрудничества и развития, однако, согласно заявлению своего совета от 13 марта 2014 года, ОЭСР приостановила процесс вступления России в организацию на неопределенный срок. См.: http://oecdru.org/roadmap.html



Фото К. Муковского

*Пан Сук Ким (Pan Suk Kim) - Президент Азиатской ассоциации государственного управления (Asian Association of Public Administration – AAPA), профессор. Занимал должности президента Международного института административных наук (International Institute of Administrative Sciences - IIAS) в Брюсселе – самого крупного и престижного международного объединения экспертов в области государственного управления, заместителя председателя Комитета экспертов ООН по вопросам государственного управления (United Nations Committee of Experts on Public Administration (UNCEPA)).*

*Послужной список профессора Пан Сук Кима включает работу в качестве советника по кадровым вопросам Президента Южной Кореи, члена Комиссии по вопросам государственной службы и Комиссии по противодействию коррупции при Президенте Южной Кореи, декана Факультета управления и бизнеса университета Йонсей.*

затем стали ежегодными и привели в конце концов к институциональному оформлению нашей Ассоциации.

В ААРА входят представители практически всех стран Азии, включая Россию. Интернациональным является и ее совет директоров, в который сегодня входят известные специалисты из Филиппин, Индонезии, Японии, Индии, Китая и Таиланда. Ранее ААРА возглавляли Акира Накамура (Япония) и Энтони Чонг (Гонконг, Китай).

В качестве своих задач Ассоциация рассматривает организацию научного диалога о результатах реформ государственного управления в наших странах, оценку инноваций на государственной службе, исследования общего и особенного в теории и практике государственного управления и определение будущего его развития в странах нашего региона, содействие сотрудничеству академического сообщества по проблемам государственного управления. Мы стремимся создать своего рода сеть экспертов - ученых и практиков управления. И, как раньше, проводим то в одной стране, то в другой ежегодные конференции.

Наши исследовательские группы изучают такие проблемы, как реформы гражданской службы, электронное правительство, публичная политика, публичное управление, финансы общественного сектора и государственного управления, публичное лидерство, региональное и городское управление, кризис-менеджмент и другие.

ААРА учредила премию за лучшие публикации по проблемам государственного управления (The Best Paper Awards).

***Татьяна Иларионова***: Для государственного управления, как все мы знаем, крайне важно качество подготовки кадров. Участвует ли Ваша Ассоциация в содействии улучшению программ обучения государственных служащих?

***Пан Сук Ким***: Я думаю, что согласование на международном уровне подобных программ – одно из важнейших направлений деятельности всех тех, кто причастен к подготовке кадров государственных служащих. Сегодня уже действуют такие уважаемые организации, как Network of Schools of Public Policy, Affairs and Administration (NASPAA)[5]. Существует целый ряд ассоциаций в Европе, также содействующих улучшению качества программ обучения государственных служащих, например, Глобальный альянс транснационального образования, Европейский совет бизнес-образования, Европейский фонд развития менеджмента, Европейская Организация Качества и другие[6].

Мы в Азии не стоим в стороне, также создали организацию, осуществляющую аккредитацию программ подготовки государственных служащих. Действительно, от того, какие именно люди работают в системе государственного управления, зависит успех той или иной страны, развитие мира.

***Татьяна Иларионова***: И в заключение хотелось бы Вас спросить о впечатлениях от Гайдаровского форума.

***Пан Сук Ким***: Я впервые принимал участие в Форуме, и меня поразил его масштаб. Мне кажется, что очень важно совместное обсуждение острых проблем представителями России, Европы, Америки, Азии. Очень надеюсь, что в будущем году также посчастливится сюда приехать.

*Наши гости на Форуме выступали в пленарных дискуссиях, провели переговоры о сотрудничестве с РАНХиГС. Профессором Пан Сук Кимом и профессором, ректором В.А. Мау был подписан Меморандум о намерениях между Азиатской ассоциацией государственного управления (ААРА) и Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). В документе говорится, что «в сферу сотрудничества могут быть включены любые программы, предложенные каждой из сторон, и которые, по мнению сторон, могут содействовать развитию и укреплению сотрудничества между институтами. Утверждение каждой из программ сотрудничества требует взаимного согласования, наличия необходимых средств, а также одобрения обеими сторонами».*

***Гайдаровский форум закончился. Сотрудничество продолжается!***

5 В 2013 году впервые российский вуз, а именно Международный институт государственной службы и управления РАНХиГС (ныне – Институт государственной службы и управления РАНХиГС), был принят в эту престижную организацию на правах полноправного участника: Степаненко Е. МИГСУ – член NASPAA//Государственная служба. 2013. № 5. С. 55. См. также: Степаненко Е. Master of Public Administration (MPA): опыт реализации, проблемы и перспективы развития//Государственная служба. 2014. № 1. С. 55 – 58.

6 См., в частности, http://business.rea.ru/information/international-accreditation.htm, http://www.edit.muh.ru/content/conf/Saginova.htm

## DIALOGUES ABOUT MANAGEMENT

**Summary:** The conversation of the Deputy Editor - in - Chief of the scientific and political journal «Public Administration» Tatyana Ilarionova with foreign participants of the Gaidar Forum - Ngaire Woods (United Kingdom) Professor, the Dean of the Blavatnik School of Government at the University of Oxford and Professor Pan Suk Kim (South Korea) the President of the Asian Association for Public Administration dealt with contemporary problems of the theory and practice of management.

**Keywords:** public management, public administration, international cooperation, the Gaidar Forum.