

«НАУКА И ПРАКТИКА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ»
КРУГЛЫЙ СТОЛ

Круглый стол организован и проведен журналом «Вопросы государственного и муниципального управления. Public Administration Issues», НИУ ВШЭ, 29 ноября 2018 г.

В работе круглого стола приняли участие: Дмитрий Валерьевич Баснак (директор Департамента развития государственной службы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации); Алексей Георгиевич Барабашев (научный руководитель департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ); Андрей Витальевич Клименко (директор Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ); Геннадий Львович Купряшин (профессор кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления, заместитель декана факультета госуправления, МГУ им. М.В. Ломоносова); Андрей Маркович Марголин (проректор РАНХиГС); Михаил Владимирович Прядильников (заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации); Артем Евгеньевич Шадрин (директор Департамента стратегического развития и инноваций Министерства экономического развития Российской Федерации); Владимир Николаевич Южаков (директор научно-исследовательского Центра технологий государственного управления, РАНХиГС); Лев Ильич Якобсон (вице-президент НИУ ВШЭ); Яковлев Андрей Александрович (директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ).

Со вступительным словом выступил главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления. Public Administration Issues» **Л. И. Якобсон**: Дорогие коллеги, спасибо большое, что сочли возможным прийти. Очевидно, мы выбрали тему, для всех присутствующих небезинтересную. Мы собрались сегодня для того, чтобы оценить ситуацию, которая складывается во взаимоотношениях науки и практи-

ки государственного управления, перспективы этих взаимоотношений и, как водится, подумать над тем, что нужно сделать, чтобы жизнь оказалась лучше прогноза. Итак, каковы сегодня взаимоотношения науки госуправления с практикой? Каковы взаимные ожидания? Насколько они реализуются? Что имеют в виду ученые и практики, когда идут на взаимодействие или уклоняются от него, что тоже нередко бывает. В какой мере наука государственного управления отвечает на вопросы, актуальные для практиков, а в какой – занимается тем, что представляет интерес для нее самой? В какой степени наука воспринимает то, что нарабатывает практика?

Артем Евгеньевич Шадрин, Вам – первое слово.

А. Е. Шадрин: Уважаемые коллеги, потребность в использовании результатов прикладных исследований, безусловно, есть. Прежде всего это касается использования лучшего опыта, в том числе зарубежного, по таким направлениям, как, например, проектное управление в государственной службе, стратегическое планирование, а также практических механизмов вовлечения общественных организаций, граждан, стейкхолдеров в обсуждение. Причем представляется важным структурирование этой работы, а не просто выкладывание документов в Интернет. К сожалению, многое сейчас реализуется достаточно формально. Так, на сайт *gov.ru* на важный документ, бывает, если и приходят, то всего одно-два несодержательных замечания. Примером использования механизма структурированной дискуссии может служить широкое обсуждение законопроекта об образовании.

Кроме того, необходима оценка того, насколько существующие элементы действительно соответствуют ожиданиям или существующей лучшей практике. Порой формально какие-то новые институты вводятся, и вопрос считается закрытым, а по сути, эти институты не реализуются. Так, например, бюджетирование, ориентированное на результат. Была проведена довольно большая работа, сначала с ДРОНДами, потом с госпрограммами. Но насколько то, к чему мы сейчас пришли, отличается от лучшей практики? Есть ли еще направления по совершенствованию, и если есть, то какие?

И последнее. Сегодня актуальной является задача, которая пока не имеет внятного решения, – отхода от управления по поручениям к проектному и процессному управлению. Для ее решения очень пригодилось бы знание зарубежных практик и особенностей управления в нашей стране в настоящий момент. Как сотрудник органов государственной власти могу сказать, что госслужащим не хватает осведомленности о новых подходах. В решении этой задачи могла бы помочь организация специальных семинаров с целевым приглашением заинтересованных руководителей или целевая рассылка материалов, которые, на взгляд исследователя, были бы полезны в прикладном плане.

Наверное, имеет смысл по примеру сегодняшнего круглого стола выстроить среду постоянного общения ученых и представителей госвласти для того, чтобы исследователи понимали приоритеты органов госвласти, а органы госвласти узнавали о каких-то новых, по мнению исследователей, интересных для представителей государственной власти подходах к решению действительно важных вопросов. Причем рассматривать их нужно бо-

лее конкретно. Например, переход от управления по поручениям к управлению проектному и процессному: что он за собой влечет? какой может быть последовательность шагов? Возможно, следует конкретно рассматривать какие-то модели, связанные с управлением, или роль стратегического планирования. Скажем, очень болезненная тема – стратегическое планирование и бюджетирование. Иногда создается впечатление, что многие документы стратегического планирования совершенно оторваны от процесса принятия бюджетных решений.

Л. И. Якобсон: Мне хочется задать пару вопросов, которые, возможно, будут интересны всем. Первый вопрос: как бы Вы оценили интерес нашего чиновничества к науке? Я имею в виду не столько рядовых сотрудников, сколько людей, которые причастны к подготовке, а иногда и к принятию ключевых решений. Прежде чем Вы ответите, я обозначу две крайности. Первая: «Мы, чиновники, живем в режиме ошпаренной кошки, нам никогда расширять кругозор. Ученые же знают многое, и надо только найти время и возможность тоже это узнать, и тогда жизнь станет лучше». Другая крайность: «Эти доценты с кандидатами далеки от жизни. Дело даже не в том, что они этой жизни не знают, а в том, что и знать они ее не хотят, потому что, если узнают, придется им свои писания сдать в архив». Я нарочно утрирую. Наверняка, истина далека от обоих этих полюсов. Но в чем она?

А. Е. Шадрин: Спасибо за вопрос. Есть две крайности восприятия науки: как не очень интересной и неприменимой с ее слишком глубокими исследованиями в обычнойправленческой деятельности и как концептуально сложной, но очень востребованной, как, например, это было с доработкой закона о социальном предпринимательстве. Само понятие «социальное предпринимательство» – очень сложное, очень многозначное. Как раз в Высшей школе экономики были проведены два семинара, в ходе которых была дана структурированная оценка зарубежной практики, мирового опыта определения, что такое социальное предпринимательство и как его развивать, представлены существующие альтернативные подходы.

Мои коллеги из профильного департамента инициировали такого рода обсуждение на площадке НИУ ВШЭ, потому что действительно это было очень востребовано. Востребованность наступает там, где действительно стоит острыя проблема, причем не техническая, которую решают ведомства обычными методами, а такая, которая решается с участием исследователя, обладающего знанием о разных альтернативных вариантах решения проблемы, подходов к решению, моделей и т.д. Поэтому, когда задача перед чиновниками возникает, они, конечно, обращаются за помощью к экспертам.

Л. И. Якобсон: Ученые, конечно, в своем кругу высоко ценят изощренность исследования. А практики, если я Вас правильно понял, с Вашей точки зрения, ценят нечто другое, далеко не всегда с изощренностью совпадающее?

А. Е. Шадрин: Мне кажется, что картина происходящего в мире и обществе меняется очень быстро, и очень важно понимать ее актуальный ха-

рактер. У госслужащего действительно несколько односторонний взгляд, он обращает внимание на специфические для него вопросы, и просто не всегда хватает времени отслеживать то новое, что происходит в мире. А у исследователей, как правило, достаточно разносторонний, широкий взгляд на происходящее, по крайней мере у тех из них, чье мнение заслуживает внимания чиновников. Обладая более полной и постоянно актуализируемой системой знаний, имея возможность регулярно отслеживать и анализировать литературу, материалы исследований по проблемам, ученыe могут давать интересные рекомендации относительно новых подходов к решению тех или иных проблем, которые в инерционном варианте неочевидны для чиновников. Поэтому многие коллеги к выработке каких-то решений, требующих неординарного взгляда, стараются привлекать экспертов, обладающих эрудицией и пониманием возможных альтернатив, моделей решения проблем и способных давать структурированные рекомендации госслужащим.

Л. И. Якобсон: Вы говорили о том, что нужно больше общаться, слышать друг друга, но все участники нашего разговора знают, что форматов общения придумано много. Все мы являемся членами некоторого числа советов, комиссий, рабочих групп. Получается, что институционально общение обеспечено. Вместе с тем все мы ощущаем, что оно не всегда эффективно. А почему так, и можно ли предложить какие-то иные форматы?

А. Е. Шадрин: Мне кажется, что есть два формата. Один формат – от спроса. Например, экспертные советы. Это тот случай, когда, условно говоря, у чиновников уже есть более или менее структурированный запрос к экспертам, они готовы его публично выразить, чтобы публично получить ответ. Другой – от предложения. Часто бывает, что есть какие-то вопросы, о наличии которых или о возможных решениях которых чиновники порой не догадываются. Им важно бывает получить информацию от исследователей, может быть, о том, что пока не попало в повестку чиновников. У чиновников дефицит времени, и не все мероприятия они могут посещать, поэтому здесь очень важно, чтобы те предложения, которые транслируются учеными, экспертами, действительно отвечали среднесрочным и долгосрочным запросам чиновников. Поэтому здесь, мне представляется, важна активная позиция исследователей, которые хотели бы на какие-то вопросы обратить внимание чиновников, пока они еще не вызрели, не превратились в проблему и не стали сверхактуальными.

Л. И. Якобсон: Сказанное Артемом Евгеньевичем побуждает меня упомянуть одно исследование. Некоторое время назад мы с коллегами проводили опрос представителей экспертного сообщества в России. В анкете было много разных вопросов, и в их числе вопрос о том, каков спрос государственных органов на оценки и разработки экспертов. По мнению респондентов, наиболее ощутим спрос на разъяснение действий властей. Велик также спрос на рекомендации, относящиеся к путям реализации выбранных властями приоритетов. Существенно слабее спрос на представление объективной информации. И совсем не велик – на рекомендации стратегического характера. Конечно, это ответы экспертов, а не чиновни-

ков. Резонно предположить, что респонденты несколько сгостили краски. Но ведь не бывает дыма без огня. Похоже, что-то все же мешает более результативному взаимодействию экспертов и чиновников.

Давайте продолжим наш разговор. Первым высказался государственный служащий, теперь слово ученым.

В. Н. Южаков: Проблема в том, что для практиков, даже близких к науке, как таковой науки государственного управления не существует. Точнее, она есть, но как набор рекомендаций, как готовность тех, кто считается учеными, экспертами в этой сфере, на что-то отреагировать, что-то подготовить. Мне кажется, это ключевой момент. Следует еще доказать, что у нас есть наука, которая может быть востребована практиками. Апелляция к науке практиками вообще чаще всего не принимается как аргумент для принятия решения. И это плохо. По идеи, когда наука реально признана и безусловна, то в спорных ситуациях, в дискуссиях практикам, готовя решения по тому или иному вопросу, в качестве конечного или одного из конечных, но безусловных аргументов достаточно сказать: «...в соответствии с теорией».

Л. И. Якобсон: Я вижу, что Алексей Георгиевич Барабашев хочет отозваться. Сейчас мы ему передадим слово. Но прежде давайте вот что зафиксируем. В том, что говорил Владимир Николаевич, однозначно отождествляются два понятия – ученый и эксперт. А так ли это?

В. Н. Южаков: Я имел в виду, что большинство ученых, связанных с осмыслением проблем госуправления, наверняка участвовали в той или иной ситуации в роли экспертов в практике госуправления.

А. Г. Барабашев: А есть ли наука «государственное управление»? Если в изучении государственного управления участвуют разные специалисты, представляющие различные области деятельности (от юристов до математиков), то возникает вопрос: наука государственного управления, она обобщает всех областях деятельности?

Я хотел бы подойти к ответу на этот вопрос с нескольких сторон. Прежде всего я хочу остановиться на критике существующего формата подготовки аналитических документов – аналитических справок и материалов по поводу различных целевых программ, стратегий, нормативных актов и так далее. Этот формат не затрагивает теорию. Эксперты, как правило, ограничиваются описанием зарубежного, регионального и иного опыта, а в теорию не «вторгаются», хотя теория – ключевой момент оценки опыта, его перспективности. Я что-то не припомню ни одной аналитической записки, в которой имелось бы описание, какие новые идеи в исследовательских работах, научных статьях в последнее время появились, как эти идеи можно применить в существующих практиках. А ведь новые теории, идеи – важнейший компонент формирования опыта. Эксперты в большинстве своем не следят за развитием теории, работая на быстро движущемся конвейере подготовки предложений, либо, даже если они имеют «вкус к теории», «стесняются», считают неуместным об этом писать в аналитических материалах. Получается ущербная экспертиза, фактически поощряется привлечение теоретически неподготовленных экспертов.

Например, из незнания следуют экспертные предложения по стимулированию и мотивации, характеризующиеся теоретическим инфантилизмом. И в то же время существуют, как бы в параллельном мире, интереснейшие концепции стимулирования с учетом мотивации, есть отличные теоретические работы о новых вариантах мотивирующего стимулирования и способах его организации, об ошибках, которые здесь встречаются. Есть также прекрасные исследования по нематериальному стимулированию, теоретические работы по поводу разных подходов к оценке компетенций в их взаимосвязи с мотивацией, исследования и разработки, посвященные влиянию разных условий (социальных, культурных, возрастных, гендерных и т.д.) на эффективность стимулирования. Но в аналитических документах для государственных органов этого нет: трудно представить себе отечественную аналитическую справку, в которой говорилось бы, например, что в прошлом году была вот такая замечательная статья, где была выдвинута такая-то идея, которая дает возможность породить новую практику, или что эта идея (даже если это не осознается) легла в основу такой-то практики, которая начала осуществляться, предположим, в Венгрии или в Южной Корее, в Воронеже, в Омской области, в Федеральной антимонопольной службе РФ и т.д.

Когда читаешь подготавливаемые для государственных органов аналитические документы, зачастую становится стыдно за их теоретический уровень. Он в целом соответствует описательным работам студентов уровня бакалавриата. Это значит, что надо говорить не только о том, существует ли наука государственного управления. Начинать надо с того, чтобы повысить статус теории в аналитическом дискурсе, ввести требование (нечто вроде ISO) предъявлять теоретическую составляющую в тех аналитических документах, с учетом которых принимаются управленические решения.

Л. И. Якобсон: Алексей Георгиевич, то, что Вы сказали, с неизбежностью вызывает два традиционных вопроса: кто виноват? и что делать? Вы считаете, что с наукой все более или менее в порядке, но почему-то она не находит отражения в аналитических справках. Но почему? Кто или что мешает? Что и как надо изменить?

А. Г. Барабашев: Я не утверждаю, что с наукой у нас «все хорошо». Однако наше научное сообщество, я думаю, не тождественно сообществу экспертов – тех, кто подготавливает документацию. Это во многом не пересекающиеся страты. Я это наблюдал неоднократно.

Л. И. Якобсон: Но иногда все же пересекающиеся.

А. Г. Барабашев: Да, согласен, иногда пересекающиеся. Тем не менее экспертное сообщество у нас в целом слабое, оно зачастую слишком сервильно, причем во многом из-за «теоретической неуверенности», вследствие которой оно не может ни настаивать на своих взглядах, ни выполнить аналитические документы так, чтобы было видимым качество материала.

А. В. Клименко: Наша дискуссия о несовпадении науки и практики, различии позиций ученых и экспертов как раз иллюстрирует ряд сюжетов науки госуправления, связанных с мотивациями чиновников и экспертов,

группами интересов и пр. Эксперты зачастую идут на поводу у чиновника-заказчика, требующего определенного результата вне зависимости от его научной обоснованности. В других случаях эксперты навязывают потенциальным заказчикам тематику, создавая для себя новые рынки, хотя с научной точки зрения ожидаемый эффект не будет достигнут. Примером может быть чрезмерное увлечение КРП и разного рода стратегиями, создающими большой фронт оплачиваемой работы.

Л. И. Якобсон: Я сам задал вопрос: кто виноват? Хотел бы высказать некоторые соображения, причем совсем не оригинальные. Наука – это добывание новых знаний, по определению твердо установленных. Исследование – это изучение реальности, иными словами, того, что имеет место сейчас или имело место в прошлом. Наука как таковая ничего непосредственно рекомендовать не может, хоть физика, хоть госуправление. Ведь рекомендации всегда относятся к будущему. Однако именно наука определяет рамку для представлений о будущем, а следовательно и для рекомендаций. Нет смысла, например, рекомендовать, чтобы госорганы общались с экспертами исключительно мысленно. На сегодня наука не знает такого способа коммуникаций. А вот какой способ коммуникаций избрать и как коммуникации совершенствовать – это уже экспертные задачи. Но решать их следует, конечно, опираясь на данные науки.

Есть и еще одно различие. Практика нередко нуждается в таких оценках существующих реалий, которые наука на данном этапе дать не готова. В подобных обстоятельствах востребуются экспертные оценки. Это всегда синтез знаний и интуиции. Понятно, что и в этом случае необходимо в максимально возможной степени опираться на науку, чтобы полем для интуиции было лишь то, что пока вообще неизвестно, а не то, чего не знает конкретный эксперт.

Опираться на науку непросто, в том числе потому, что она и экспертные задачи, как правило, структурируются по-разному. Почти любая практическая задача требует междисциплинарного подхода. Ведущие эксперты не могут позволить себе замыкаться в рамках одной научной дисциплины.

Как бы то ни было, наука склонна отвечать не на вопрос «Что делать?», а на вопрос «Чего делать нельзя?». Она о коридорах возможностей, за которые не выскочишь.

А экспертиза в чем-то подобна инженерной деятельности. Такая деятельность непременно опирается на науку, но никогда к науке не сводится.

Насколько, на ваш взгляд, коллеги, нынешнее состояние науки, именно науки госуправления, адекватно запросам практики, и насколько она склонна воспринимать эти запросы практики?

Д. В. Баснак: Мы должны понимать, что не всякий ученый – эксперт, и не всякий чиновник-эксперт. Во многом это объясняется сложившейся ситуацией в госуправлении, имеющейся здесь системой отбора. Зачастую, мне кажется, государственные служащие и сами осознают потребность в науке. И здесь, наверное, первое, что нужно, так это построить программы обучения управленцев таким образом, чтобы они поняли и усвоили, что без экспертизы нельзя принимать решения. Это прикладная вещь.

Второе – мы не всегда умеем найти точки взаимодействия в критические моменты. Причем, все – наука работает сама по себе, эксперты что-то пишут, чиновники принимают решения... Нужно подумать о возможности при каждом госоргане формировать из числа специалистов разных структур экспертные группы, экспертные советы. Но тут опять встает вопрос о том, что в этом должны быть заинтересованы обе стороны. Сегодня, к сожалению, интереса нет ни со стороны чиновников, ни со стороны науки.

Как правило (не хочу никого обидеть), работая над темой абстрактной, фундаментальной, ты не попадаешь в зависимость от текущей ситуации. Тогда как занимаясь чем-то прикладным, ты в такую зависимость попадаешь, поскольку здесь есть и политические интересы, и личностные, поэтому все очень усложняется. Попадание в зависимость ученым не всегда приятно, поэтому, несмотря на запрос написать что-нибудь прикладное, они все равно продолжают выпускать публикации общетеоретического плана. Последние, безусловно, тоже нужны, никто с этим не спорит, но все же они не всегда востребованы.

Я, конечно, поддержу коллег, у нас очень слабо развит анализ актуального и прикладного зарубежного опыта. Любое министерство должно в принципе знать о том, как устроена аналогичная сфера в других странах, для того чтобы понимать, к чему нужно стремиться, а чего избегать. Поэтому чем больше будет зарубежных обзоров, тем правильнее.

А. Г. Барабашев: Причем обзоров с теоретическими компонентами, надеюсь.

Д. В. Баснак: Да, конечно. Вообще очень полезен анализ современной практики, однако он часто бывает затруднен, поскольку для него нужны данные, статистика.

Третье, что я бы отметил, касается госуправления в целом. У нас в последнее время наблюдается затишье в плане идей о реформе. Было много сказано об управлении по результатам, проектном управлении, а имеющаяся модель управления осталась неизменной, и мы ее в принципе не обсуждаем. Например, закон о государственной службе. Модель, изначально заложенная в 2004 г. в логике Трудового кодекса, какой была, такой и осталась. Наём конкретным нанимателем, т.е. отношения, по сути, чисто трудовые. Если мы не скажем, что у нас есть ограничения и запреты, какие-то специальные требования, то и не будет никакой системы, которую мы назвали бы службой. Эту модель мы вообще не обсуждаем, продолжаем жить в имеющейся системе. Однако, не меняя ее, мы не можем говорить о том, что у нас появится профессиональная, независимая, карьерная служба, потому что она все равно продолжает оставаться в стандартной логике. Вот над этой темой надо работать.

Антикоррупция – тоже тяжелая тема, и ее, я уверен, нужно продвигать. Есть большая потребность в ее изучении.

Нужно постараться еще раз нам всем вместе попробовать запустить процесс обсуждения темы, связанной с административной реформой. Как с ней сегодня обстоят дела? Какая была административная реформа, и чем мы занимались в 2004–2008 гг., если сейчас ее вообще нет в повестке. Когда тема

на гребне, на нее есть спрос очень серьезный со всех сторон – и со стороны науки, и экспертизы, отовсюду.

Л. И. Якобсон: Дмитрий Валерьевич отметил, что реформы, не так давно привлекавшие внимание, как-то выпали из повестки. И нельзя сказать, что это произошло, потому что все проблемы решены. Никто не считает, что все хорошо. Такой сдвиг практической повестки – тоже некий феномен госуправления. Наверное, и на эту же тему стоит поразмышлять.

А. М. Марголин: Честно говоря, в нашей дискуссии есть одно любопытное логическое противоречие, состоящее в следующем. Здесь, за столом, со стороны науки присутствуют люди из организаций, которые очень востребованы в сфере подготовки экспертно-аналитических заключений по заказу органов государственной власти, и к их мнению, в общем, прислушиваются. И тем не менее доминирует некий критический настрой по поводу того, что же происходит во взаимоотношениях между учеными и практиками. Наверное, все это не случайно.

Я бы попробовал обозначить проблемы, которые мне кажутся более или менее системными. Одна из них заключается в том, что у практиков (хотим мы этого или нет) объективно существуют краткосрочные потребности, им нужно прямо сегодня принимать оперативные решения, и в этом смысле они больше ориентированы на быстрые экспертные заключения, которые мы им можем дать. Но тогда эксперт становится своеобразным посредником между наукой и практикой госуправления. Потому что, если мы посмотрим на персональный состав пула научных работников и пула экспертов, мы увидим, что это во многом одни и те же люди. Тем не менее любой человек, который занимается исследованиями, ментально ориентирован на более долгосрочные результаты. Это вообще серьезная проблема в нашей жизни – противоречие между долгосрочным и краткосрочным, которое проявляется практически во всем.

Некоторые примеры, подтверждающие этот тезис. Один из субъектов Федерации (не стану его называть, так как проблема носит системный характер) объявляет конкурс на выполнение научной работы о мониторинге реализации стратегии развития и разработке определенного приоритетного проекта, обеспечивающего ее эффективное исполнение. У него срок сдачи документов и подведение итогов конкурса – 20 сентября, а срок сдачи отчета – 6 ноября. Мы все хорошо понимаем, что это реально означает. Но если посмотреть на противоречие между потребностями в получении краткосрочных результатов и получением качественного научного продукта, требующего совсем других сроков проведения исследований, то это противоречие усиливается.

Конечно, экспертное сообщество должно и к себе какие-то претензии предъявить. Например, открываем закон об инвестиционной деятельности, осуществляющейся в форме капитальных вложений, а там, по сути, написано, что целью инвестиционной деятельности является получение прибыли. Но уже давно наука ушла от таких представлений, понимая, что погоня за сиюминутной прибылью может привести к крайне негативным последствиям в будущем. А этот закон все еще работает и изучается. Та-

ким образом, еще со студенческой скамьи формируется представление о приоритетности краткосрочных целей. И если это так, то тогда мы неизбежно попадаем в следующую ловушку – снижение доверия между практиками госуправления и учеными. Потому что как практик госуправления смотрит на ученого? Как на мечтателя, далекого от реальных потребностей практики. Более того, думает практик, эти ученые еще и между собой не могут договориться. Соответственно, практику как быть? Как он должен во всем этом ориентироваться? А научный работник думает о практике как о ремесленнике, занятом краткосрочными проблемами, которого достижения науки вообще не интересуют.

Можно привести массу подтверждающих примеров. Я бы остановился, например, на таком. Из данных мониторинга вузов, который есть в Интернете в открытом доступе, видно, что у одного далеко не самого известного государственного вуза минимальный балл ЕГЭ на 11 пунктов превышает показатели уважаемой Высшей школы экономики. Мы, естественно, понимаем, что этого не может быть. Разные эксперты не один раз аргументированно критиковали показатели мониторинга вузов. Видимо, укреплению доверия между учеными и практиками не способствуют случаи, когда рекомендации экспертного сообщества часто остаются не востребованными даже тогда, когда их обоснованность очевидна.

Не хочется говорить, что это система, но можно много примеров привести, когда рекомендации экспертного сообщества не принимаются во внимание. В частности, печально известный закон о подарках госслужащим в размере 3 тыс. руб., который сейчас серьезно пересматривается. Сколько было отрицательных заключений, но его приняли. Какое же было обоснование? Что внедрение этого закона не потребует дополнительных бюджетных расходов. Но это же очевидно не так.

Если мы признаем отсутствие доверия между учеными и практиками проблемой, то мы должны понять, почему так получилось. Одна из существенных причин, на мой взгляд, в том, что жизнь перегружена формальными показателями оценки результатов деятельности, причем эти формальные показатели оценки давят и на научное сообщество, и на госслужащих. И хотя этот формализм разный, но влияет одинаково плохо.

Например, все знают присутствующего здесь уважаемого эксперта Алексея Барабашева, общепризнанный авторитет которого позволяет ему не заниматься такой ерундой, как ежедневная забота о своем индексе Хирша. Но каждый из нас наверняка знает и немало псевдоспециалистов, показатели числа публикаций и цитирований которых существенно превышают показатели Алексея и имеют значительно больший, чем у него, пресловутый индекс Хирша. Но они никогда не будут приглашены ни на какие уважаемые экспертные столы, потому что их ценность как экспертов равна нулю. И это тоже пример формализма.

Еще один пример проявления этой очень серьезной проблемы. Сводный отчет (есть на сайте в открытом доступе) об оценке эффективности государственных программ. Целевой индикатор – должно быть 53 ученых с индексом Хирша больше 10. Фактический показатель – 1067 человек, целе-

вой показатель превышен более чем в 20 раз. Какой вывод? Вывод состоит в том, что изначально принято маленькое значение индикатора, чтобы его было легко превысить.

Но, мне кажется, что вывод должен быть принципиально иным. Не заниженное значение индикатора принято, а сам индикатор плохой. Он, как неверная цель, дает ложную мотивацию научному работнику. Я не буду злоупотреблять вниманием, но хочу сказать, что формализм настолько пронизал нашу жизнь, что он обесценивает деятельность и практиков госуправления, и научного сообщества.

Что с этим делать? На этот вопрос невозможно ответить, если мы не достигнем консенсуса о том, что именно такие проблемы являются приоритетными.

Если мы считаем формализм приоритетной проблемой, то тогда нужно создать экспертные группы из представителей госуправления и ученых и расчистить как-то эти завалы. Если мы это сделаем, то, на мой взгляд, это будет способствовать восстановлению доверия между научным сообществом и практиками госуправления, а в дальнейшем создаст предпосылки для ориентации практиков госуправления на принятие более долгосрочных решений, ученых же будет мотивировать к тесному взаимодействию с практиками при решении стоящих перед ними текущих проблем.

Л. И. Якобсон: Андрей Маркович очень остро охарактеризовал то, как ученые и практики воспринимают текущую ситуацию. Она никому не нравится. Но кому же, как не нам, оценивать причины и искать выход? Например, когда медики, учителя говорят, что все плохо, они кивают на сбои в госуправлении. А специалистам в области госуправления кивать не на кого. Андрей Маркович говорил о формализме. Подчеркивал, что формализм всем мешает – и чиновникам, и ученым. Давайте искать объяснение и подходы к решению проблемы. Прозвучала идея создать рабочую группу. Но разве мало у нас рабочих групп?

А. М. Марголин: С целевым заданием идентифицировать административные барьеры и убрать их.

Л. И. Якобсон: Я лет 20 участвую в рабочих группах, имеющих отношение к теме административных барьеров.

А. М. Марголин: Так ведь не убираются, растут же, Лев Ильич!

Л. И. Якобсон: Значит, внутри системы госуправления происходит нечто, нам не вполне понятное. А когда болезнь недостаточно изучена, трудно подобрать лекарство.

А. М. Марголин: Мне кажется, что в этом и мы все виноваты. Очень часто, когда люди приходят на занятия и что-то им рассказываешь, они спрашивают: «А почему этого не делается в жизни?». Я говорю: «У меня нет другого ресурса, кроме как убедить вас в том, что это правильно, и внедрить. Если это не делается, значит, наверное, я недостаточно хорошо убеждаю». Но, с другой стороны, давайте посмотрим, как у нас формируются все эти KPI? Ведь мы же исходим из принципа простоты. Люди, которые контролируют их выполнение, заинтересованы в простых показателях, размер чисителя на единицу знаменателя.

Л. И. Якобсон: А кто эти люди, которые заинтересованы? КПИ стали внедрять по предложению экспертов. Почему получилось то, что вызывает справедливую критику? Это тоже тема для науки госуправления.

Д. В. Баснак: Во многом это еще связано с тем, как у нас в целом развита система госуправления на данном этапе. Это как корабль, который может идти с определенной скоростью, и как ни подбрасывай в топку уголь, он быстрее не пойдет. Изначально сложившаяся система, активность граждан и запросы наших граждан к местному самоуправлению, интересы – это все определяет то, как система реагирует. Но зачастую реакция происходит на какие-то острые проблемы, а стратегической построенной линии на перспективу нет.

У нас очень много на госслужбе профессионалов, но я считаю, что все же их недостаточно. И запрос должен идти от нас обязательно, и нужно четко сформулировать, что мы собственно хотим получить от науки, от экспертов. Потому что когда был спрос, была программа, проводились какие-то мероприятия, работали эксперты. При отсутствии спроса эксперты говорят: «Нас никто не зовет. Что мы будем просто так в общественном поле что-то делать?» – и уходят в науку, занимаются фундаментальными проблемами.

А. Г. Барабашев: Мне кажется, что с присутствием экспертов очень неровная ситуация по разным государственным органам. Например, по нашему направлению (государственной службе) идет активное взаимодействие с Минтрудом. С другими органами дело обстоит хуже. Хотя были времена, когда было все иначе, и это, между прочим, совпадало с теми периодами времени, когда реформа государственной службы проходила интенсивно. Налицо одна из причин, почему эксперты из нашей области «разбегаются».

Г. Л. Куприяшин: Продолжу мысль Дмитрия Валерьевича о корабле, который трудно ускорить. Инерционность сложившихся практик взаимодействия госслужбы и науки налицо. Прежде чем прийти на «круглый стол», я провел небольшой опрос среди своих коллег на факультете, тех, кто активно включен в экспертную работу. Спрашивал о проблемах взаимодействия с госорганами в рамках НИР, о том, что, на их взгляд, является ключевым для повышения отдачи от экспертных предложений.

Первое, на что обратили внимание практически все эксперты, это ориентация научно-исследовательских проектов исключительно на текущие управленческие потребности без осозаемой увязки с какими-либо стратегическими маячками, долгосрочными целями. Это, на мой взгляд, одна из причин недостаточной системности идущих от экспертов рекомендаций. Например, предлагаемые учеными изменения в организационной структуре, квалификационных требованиях и в целом предложения по совершенствованию системы профессионального развития государственных служащих (проекты нормативных и методических документов), как правило, не связаны с карьерным планированием и системой мотивации. Получается, что в итоге мало кого интересует то, как квалификационные требования будут внедряться, каким образом это будет связано с мотивацией труда, с темой кадрового планирования.

Л. И. Якобсон: Ваша работа действительно мало кого интересует или у Вас просто нет информации о том, кто ею заинтересовался и как работа используется?

Г. Л. Куприяшин: По-моему, и то и другое, конечно, если иметь в виду не конкретную работу по выполнению текущего задания, а возможное влияние ее результатов на решение системных проблем. Информация не может появиться без активного конструктивного диалога между основными участвующими субъектами.

Регулярной является практика, при которой позиции, подходы и общее видение того или иного вопроса у государственного органа, экспертного сообщества и членов проектных групп существенно расходятся, но сложившаяся практика взаимодействия с заказчиком не допускает компромиссы и переговоры. Эксперты вынуждены подстраиваться под требования заказчика. Для современного отечественного государственного управления характерно превалирование краткосрочного подхода в планировании организационной и кадровой политики, акцент на решении текущих управлений задач, вытекающих из поручений начальников. В результате не выстраивается целостная стратегия управленческих изменений.

Рекомендации проектных групп обычно содержат рамку предельных притязаний, носят конкретно-адресный характер, способствуют принятию или непосредственно продвигают определенные нормативно-правовые акты, указывают на источник финансирования выполнения рекомендаций. От интерпретации, полученной в ходе исследования информации, эксперты стали переходить к конкретным технологиям организационного проектирования, кадровой работы, стратегическому планированию.

Тем не менее налицо перекос, проявляющийся в акценте на разработку новых методических и нормативных документов без достижения должного качественного уровня в реализации уже созданных. Но совершенствование системы государственного управления должно лежать не только в плоскости активной разработки нового – например, новых громоздких обязанностей руководителей в области управления персоналом. Не менее актуальна задача интеграции в единый блок уже существующих подходов, документов, положений, методов, практик и т.д. Без систематизации, упорядочивания и синергии компонентов организационной системы вряд ли целесообразно сразу переходить к внедрению новых предложений. Иначе существует опасность постоянных разрывов между отдельными проектами, способными создать ситуацию тришкина кафана.

Вторая выделенная экспертами проблема связана с устойчивостью проектов. Так, в новых документах нередко превалируют положения без должного обоснования их осуществимости, недостает механизмов их реализации с учетом не только формальных, но и сложившихся латентных поведенческих практик. Типичной и широко распространенной также является ситуация недостаточного прогнозирования последствий внедрения предложенных нововведений, нет оценки рисков. После завершения НИР у экспертов далеко не всегда есть возможность вновь обсудить с руководством госоргана ход практической имплементации предложений

и выполнения рекомендаций. В этом смысле типичен пример ОРВ, когда ученые имеют право на экспертизу федеральных законопроектов, но ни у кого нет ответственности или обязанности эту экспертную точку зрения учитывать в реальной законопроектной процедуре, что, естественно, существенно снижает мотивацию участвовать в процессе подготовки документов.

И третья проблема, на которую хотелось бы обратить внимание. Речь идет о мотивации экспертов, работающих в вузах, т.е. преподавателей государственного и муниципального управления. Эксперты в университете – это преподаватели, поскольку собственно научных сотрудников в том понимании, как это было раньше, по сути уже нет. Отсюда необходимость совмещения преподавания и НИР. Не всегда это просто сделать на постоянной основе. С одной стороны, у профессорско-преподавательского состава вузов, безусловно, имеется интерес к участию в экспертной работе, обусловленный как финансовыми стимулами, так и стремлением к профессиональному росту, повышению качества преподавательской работы. Очевидно, что использование результатов НИР в преподавании повышает привлекательность учебных курсов для студентов (особенно в магистратуре), поскольку прямо связано с их конкурентным потенциалом на рынке труда после окончания вуза. Только посредством тесного взаимодействия с практиками государственного управления можно сформировать в умах студентов представление о различных этапах и особенностях трудовой карьеры на государственной или муниципальной службе.

Традиционная для вузов проблема разрешения противоречий между фундаментальностью и практической направленностью высшего образования приобретает особую критичность и по той причине, что молодежь так называемого поколения «Y» и тем более «Z» имеет несколько иные ценности и мотиваторы в сфере образования и трудового поведения, чем это было у предшествующих поколений студентов. Без учета этих особенностей невозможно молодежь привлечь и, главное, в дальнейшем удержать в системе государственного управления.

Однако, с другой стороны, экспертное взаимодействие вузовского работника с госорганами имеет, как правило, дискретный характер, посредством отдельных проектов. Здесь я согласен с Артемом Евгеньевичем, в самом начале нашего обсуждения говорившим о важности тесных и устойчивых контактов ученых и практиков. Но сейчас нет информационной системы, позволяющей ученым в области государственного управления видеть выдвигаемые практиками задачи, т.е. не только в связи с конкретной НИР, но и в стратегическом смысле.

Важно отметить и то, что у самих вузовских кафедр отсутствуют опыт и технологии успешного продвижения своих идей, чтобы способствовать росту заказов на НИРы своими силами. Отсюда сложности, возникающие у преподавателей и вузовских кафедр при переходе от аналитики к консалтингу в научно-исследовательской деятельности. Мне кажется, было бы полезным вспомнить советский опыт, когда в вузах создавались кафедры-филиалы тех или иных профильных организаций.

Л. И. Якобсон: В Высшей школе экономики и сейчас такое есть, хотя называется иначе. Это не филиалы, а базовые кафедры.

Г. Л. Купришин: Можно добавить возможность использования учебных проектов в сфере дополнительного образования госслужащих, в процессе подготовки и реализации программ повышения профессиональной квалификации и переподготовки. Эти программы могут включать совместную исследовательскую работу вузовских преподавателей и госслужащих, в рамках которой создаются благоприятные условия для установления и поддержания постоянных формальных и неформальных контактов между преподавателями кафедр и практиками.

Л. И. Якобсон: Позвольте задать несколько уточняющих вопросов, а потом мы продолжим общий разговор. Вы говорили о том, что многие коллеги, участвующие в практически ориентированной работе, не удовлетворены тем, что не видят целостную картину. Действительно, это довольно типичная ситуация. Но я опять спрошу: кто виноват? и что делать? Ведь не сам госорган должен эту самую картину нарисовать. Это тоже задача то ли науки, то ли экспертов. И еще одно. Вы правы, человеку трудно преподавать и еще экспертной работой заниматься. Но давайте уточним, в чем главная трудность. Времени не хватает? Стимулов? Или, может быть, все гораздо сложнее – в том, что это требует разных фокусировок, разных знаний, навыков, может быть даже разного темперамента? Логика собственно науки, и соответственно преподавания, и логика того, что востребуется практикой, несколько разная. Хочу добавить, что благодарен за то, что Вы подняли тему связи науки и экспертизы с образованием.

Г. Л. Купришин: Ответ на первый вопрос, как мне кажется, связан с решением задачи создания сетевых взаимодействий госслужащих и экспертов. Экспертная деятельность вузовских кафедр требует формирования механизмов постоянного взаимодействия с госорганами, в котором участие в конкурсах проектов является лишь одним из возможных каналов. Кроме этого, госорганы могут согласовывать и формировать заказ на предпроектное исследование. Такие заказы на научно-исследовательские работы могут формироваться департаментами для проведения открытого конкурса с участием связанных с ними исследовательских структур. В частности, возможны платформы в Интернете по аккумулированию работы в рамках подготовки техзаданий по НИРам, происходящей в департаментах ФОИВ по тематическим направлениям типа: информационные технологии государственного управления, кадровые технологии, проектное управление, местное самоуправление и т.д.

Что касается второго вопроса, то, конечно, в преподавательской среде есть те, кто больше ориентируется на фундаментальные научные исследования, и те, кто тяготеет к экспертной работе. Было бы неплохо добиться объединения усилий концептуалистов-теоретиков, аналитиков и экспертов-консультантов. Но на этом пути много преград. Например, существует проблема дефицита источников финансирования научных исследований, претендующих на новаторскую аналитику. В частности, такое положение дел не позволяет разрабатывать научные проекты, не связанные с конкретными заказами

госорганов на НИРы, предоставлять их государственным органам и профессиональному сообществу. Эти аналитические разработки остаются внутри факультетов и кафедр, что усиливает научную замкнутость многих кафедр, они не развиваются, и интеллектуальный обмен фактически замирает.

Третий вопрос имеет глобальный характер. Я лишь затрону один аспект, продолжая поддерживать идею перехода от преимущественно вертикальных форм отношений госорган-вуз к сетевым коммуникациям. Необходимо совместное движение к институализации содержательных постоянных взаимоотношений между профильными кафедрами и госорганами: совместные магистерские программы, постоянно действующие семинары на факультетах, проводимые совместно кафедрами и госслужащими.

Было бы неплохо создать цепочку: производственная практика студентов – магистерские программы – научные семинары и конференции – совместные публикации – НИР. То есть научно-исследовательские проекты были бы лишь одним звеном более широкой системы постоянного взаимодействия. Возможно, для НИУ ВШЭ это не очень актуально, учитывая тесные связи данного вуза с практикой, но для большинства университетов – это проблема. Отдел проектной работы есть на многих факультетах, но это технологии, отслеживание объявлений о НИРах и организация составления заявки, соответствующей техзаданию. Чаще всего ожидания экспертов сводятся к типичным и простым требованиям: понятные задачи к заказывающей НИР, достаточное время для выполнения техзадания, предоставление возможности для интервью с сотрудниками и, если необходимо, с руководителями, оценка результатов работы по критериям, точно соответствующим техзаданию. Но это, конечно, не то, что могло бы обеспечить сетевые взаимодействия.

Л. И. Якобсон: Теперь давайте послушаем Михаила Владимировича. Он имеет впечатляющий опыт как аналитической, так и практической работы.

М. В. Прядильников: Я скажу об ожиданиях практиков государственного управления. Они в последнее время немного изменились, стали сосредоточены больше на краткосрочных, конкретных, прикладных советах, которые можно получить в режиме практически реального времени.

Работая в свое время во Всемирном банке, я не понимал, почему с консультантами никто не хочет разговаривать. Сейчас вижу, насколько неповоротливы большие бюрократические учебные и экспертные организации, я включу туда отчасти и Всемирный банк, и университеты. Выбирая между небольшой консалтинговой компанией из бывших практиков госуправления и вузом, я как практик предпочту первую. Мне легче общаться с коллегами, которые могут решить конкретную задачу и которые сделают это быстрее, и скорее всего, мне не нужен будет большой НИР на 100 страниц при условии, что текст из 10 страниц будет намного конкретнее и полезнее. В том, что предлагают вузы как решения для госсектора, есть определенные ограничения. Формат и стандарт информации, которые нужно предоставить в рамках НИРов, – это по сути громоздкие, неповоротливые тексты, которые больше мешают, нежели помогают. Аналитический материал должен быть коротким и прикладным.

Из моего опыта работы в Аналитическом центре: часто вице-премьеры просят какую-то конкретную записку или справку в течение 2–3 дней, и мы своими силами ее готовим, иногда привлекая экспертов. Но в большинстве своем академические центры не готовы предоставлять информацию, которая часто требуется Правительству в режиме реального времени.

Есть, конечно, проблемы фундаментальные и долгоиграющие. Я занимался контрольно-надзорной деятельностью последние полтора-два года, и многие вопросы нужно было переосмыслить. Например, мы переходим на риск-ориентированный подход в проверках. Это полностью меняет всю систему контрольно-надзорной деятельности. Это сложно, здесь нельзя допускать ошибки. И в этом роль академической среды, науки весьма велика. Просто нужно разделять фундаментальные проблемы, которых, наверное, меньше, и конкретные задачи, которые руководителям ведомств приходится решать каждый день.

Мне кажется, все мы знаем, что количество бумаг, поручений увеличилось за последние 10 лет в разы, и требования к чиновникам тоже изменились – им нужно успевать сделать больше и за более короткое время. Это диктует иное взаимодействие с экспертами. Поэтому вузы сейчас иногда опаздывают и проигрывают конкуренцию небольшим консалтинговым компаниям.

Л. И. Якобсон: Да, действительно, экспертная деятельность у нас, по сути, институционально не обустроена. Ведь консультирование государственных органов, как правило, оформляется как НИРы, что, помимо прочего, обязывает готовить толстые отчеты, которые зачастую толком не читают. Читают записи. Прислушиваются к рекомендациям.

А. Г. Барабашев: Я хотел бы рассказать об опыте взаимодействия с экспертами, с которыми я столкнулся, когда был в Вашингтоне. Существует Congress Research Center (CRC) при Конгрессе США, по своему функционалу в некотором смысле похожий на Аналитический центр при Правительстве РФ.

В CRC существует перечень основных аналитических организаций, причем со списками основных экспертов этих организаций и с указанием того, какими проблемами эксперты занимаются. В случае оперативной необходимости CRC обращается напрямую к этим экспертам (равно как и конгрессмены – через CRC). Ведется «Книга заказов» (прежде в письменном виде, сейчас, наверное, уже в электронном). Заказчики напрямую обращаются к эксперту, выбирая его персонально, целевым образом, и получают либо консультацию по телефону (вариант 1), либо короткую справку (вариант 2), либо более длинный аналитический материал (вариант 3). Все это фиксируется в «Книге заказов», а параллельно это может фиксироваться в экспертной организации, чтобы не было разнотечений. Потом суммируется, сколько раз обращались, каков суммарный объем заказов по аналитическим организациям, и финансирование на следующий год определяется этим показателем. Если к какой-то организации не обращаются, то она теряет в финансировании.

Что это означает? Во-первых, феноменальная оперативность. Во-вторых, эксперты очень заинтересованы, чтобы к ним обращались, потому что они попадают в «Книгу заказов». Соответственно, тот, к кому не обращались, становится невостребованным. В-третьих, реализуется совершенно иной способ взаимодействия с экспертным сообществом в целом, который предполагает и иной способ финансирования. Это обеспечивает не только оперативность, но и лучшее качество решения стратегических вопросов.

У нас же система действует по старинке. Есть институциональное взаимодействие, регулирующие такое взаимодействие администраторы, а «внутри» работают эксперты. Они доводят предложения руководству организаций, руководство их обобщает, о них рассказывает, причем часто в сглаженном виде. Во время заседания, на котором руководство присутствует, представительствует, оно может выступить, а может и не выступить, зачастую по причине регламента. Тем самым наша система просто проигрывает и в скорости, и в качестве реакции.

Надо перестраивать оперативную экспертную работу, уничтожать слишком сильный формализм в нашей системе взаимодействия с экспертами. Может быть, подобный опыт был бы полезен.

Л. И. Якобсон: Мы свернули на тему институционального обустройства связки науки и практики. Думаю, это оправданно. Алексей Георгиевич призвал учиться у тех, кто нашел более продвинутые варианты. А Геннадий Львович поделился опытом нормального вуза. Нормальный – не значит средний. В данном случае это замечательный, родной для меня вуз – МГУ. Однако это не Высшая школа экономики, не Аналитический центр при Правительстве, не РАНХиГС, которые находятся на оперативной связи с органами власти. А нормальный вуз соприкасается с практикой госуправления в основном как исполнитель отдельных заказов. Ну и, конечно, как объект воздействия. По-видимому, имеет смысл поискать неодинаковые варианты для организаций, чей характер взаимоотношения с государственными органами существенно отличается.

А. В. Клименко: Возвращаясь к вопросу о науке госуправления, скажу, что она, как известно, базируется и заимствует многое из других областей знания и в значительной степени пересекается с ними. Это как биология, физика и биофизика. Другое дело, есть ли у нас эта наука? На мой взгляд, у нас собственно научных, не экспертных, исследований очень мало. В то время как за рубежом сфера науки госуправления расширяется и углубляется, появляется много новых направлений, связанных с бихевиоризмом, экспериментальной экономикой, большими данными и пр. В общественном сознании госуправление у нас все еще наукой не считается. Интерес к научному обоснованию возникает иногда лишь для придания большей объективности уже принятым решениям.

Система госзакупок НИРов подходит для экспертов, но не для ученых. Более пригодны госзадания, гранты, но и они традиционно практикоориентированы.

Эффективное взаимодействие науки и практики предполагает также доступ к информации, возможность проводить опросы, эксперименты

и т.д. Однако ни в одной стране мира бюрократия не стремится к открытости, к поддержке исследований с непредсказуемым для нее результатом.

Стоит отметить также, что очень мало исследований истории российского государственного управления. В монографиях и учебниках по управлению практически не встретишь анализа опыта социалистического планирования и программирования, подходов к оптимизации управленческих решений в тот период. А это позволило бы сформулировать много поучительных и полезных для современной практики выводов и рекомендаций.

Л. И. Якобсон: Можно я, как и в предыдущих случаях, задам вопрос, спровоцированный тем, что только что сказано. Есть ли нечто по-настоящему ценное, что за последнее время установила наука государственного управления, но не нашло признания практиков?

А. В. Клименко: Если говорить, например, о российской практике, то пока в ней не нашел применения поведенческий подход в регулировании, хотя за рубежом он интенсивно развивается. Не проводится полноценный анализ групп интересов при принятии решений. В то же время сохраняются архаичные формы организации государственной службы, внедряются противоречивые системы КПИ и пр.

А. Г. Барабашев: Еще один очень актуальный пример. Это переход к совершенно новым процедурам мотивационной оценки в соответствии с теориями мотивации, которые недостаточно востребованы.

Л. И. Якобсон: А как Вы думаете, почему не востребуются?

А. Г. Барабашев: Объяснений много: кое-где умеют, другие не хотят, а иные опасаются непредвиденных последствий. И это при наличии интереснейших новых теорий.

А. В. Клименко: Просто-напросто баланс таков, что интересантов внедрения инноваций меньше, чем тех, для кого они безразличны или представляются рискованными.

Л. И. Якобсон: Когда речь идет об эксклюзивных или инклузивных институтах, ответ на вопрос «Почему?» более или менее понятен. Имеют место ситуации, хорошо изученные экономикой общественного сектора: нечто эффективно в масштабе общества, но неэффективно для группы, способной блокировать изменения. Но мой вопрос относится к ситуации, которая вроде бы выглядит по-другому. Нет в стране никого, кто был бы удовлетворен состоянием системы госуправления. И есть предложения, реализация которых, быть может, невыгодна отдельным группам, но явно не угрожает позициям элиты в целом, Президента. Почему они не востребованы?

А. Г. Барабашев: Вот еще один хороший пример, из которого много чего следует. Пресловутая тема оплаты по результатам, которая не идет, и всё. По-настоящему, если вводить эту систему, то совершенно очевидно, что есть колossalный дисбаланс между оплатой в государственных органах (особенно органах финансовой и верхней группы) на верхних позициях и на нижних. Дисбаланс резко сократится при переходе на оплату по результатам, поскольку иначе будут формироваться и расходоваться фонды.

Потенциал «сопротивления» сосредоточен на «верхних этажах» тех министерств, которые могут заблокировать изменение.

В. Н. Южаков: Буквально на прошлой неделе в очередной раз предложения на эту тему докладывали. В принципе они за это.

А. Г. Барабашев: В принципе. А дальше, говорят, сделайте технологичнее... А за этим стоит просто: «ни в коем случае».

Л. И. Якобсон: А нет ли некоторой проблемы в том, что ученые и даже эксперты, формулируя рекомендации, редко задумываются о конкретной конфигурации интересов? А не есть ли это тоже задача науки – рисовать реальную картину действительности, в которой интересам принадлежит не последняя роль?

А. Г. Барабашев: Конечно, это требует храбрости аналитического и научного сообщества, лучшего осознания своей миссии.

В. Н. Южаков: Алексей Георгиевич жестко выступил за науку в том смысле, что она все-таки существует. Ну да, она, конечно, существует – в виде исследований. Но, мне кажется, у нас нет научного сообщества. У нас есть сообщество методическое, учебное, экспертное, хорошо оно или плохо, не берусь судить, но в любом случае, это нечто иное, чем научное сообщество. Поэтому, может быть, если мы хотим, чтобы у нас была институционализированная и признанная наука госуправления, то нужно обществу это продемонстрировать. Нужно институционализированное научное сообщество. Это первое.

Да, у нас, конечно же, есть научные исследования по данной тематике. Наш журнал, так или иначе, свидетельство этому. Но ведь наличие исследований не означает наличия работающей теории и не равноценно наличию полноценной теории. Лев Ильич упоминал, и его поддержали в том, что у практиков даже высокого уровня нет цельной научной картины. Но почему ее нет? Да потому, что на данный момент у нас нет цельной теории. У нас есть стратегии. Они касаются административной реформы в последней, уже не действующей версии или набора направлений совершенствования госуправления. Однако это нечто другое, поскольку всегда ориентировано под практику, под уже сложившееся видение и ожидание. Это – не целостная научная теория.

Я не к тому, что у нас должна быть какая-то монопольная теория, но у нас должны быть цельные теории, излагающие не фрагменты, не отдельные вопросы госуправления, его совершенствования и реформирования, а излагающие, что такое гос управление, как оно живет и развивается в целом.

Госслужащие в абсолютном большинстве эту цельную картинку пытаются сложить (кто пытается) из учебников, но учебник – это не для людей, принимающих решения, особенно в ситуации быстрых изменений, учебник – это не то, на что можно и нужно безоглядно опираться. Особенно если он сам не опирается на целостную теорию.

Поэтому следующий важный шаг после институализации научного сообщества, как мне кажется, это выработка цельных теорий государственного управления. Пусть это будут разные модели. Конкурирующие, пока нет версии, которая может быть признана завершенной, комплексной

на данном этапе, при определенных условиях и ограничениях. Но такие, которые могут быть использованы для принятия основанных на реальной целостной модели госуправления решений. Это мне представляется важным моментом.

Но надо сказать, что сейчас цельной картинки нет не только в головах госслужащих, принимающих решения, и не только в теории, ее нет соответственно и в нормативно-правовой базе. У нас нет закона, который бы в целом определял, что такое госуправление. Имеется только фрагментарное его описание. Закон «О стратегическом планировании» данной задачи не решает, хотя и является единственным законом, дающим определение и некое понимание госуправления, и некую цельность в себе содержит. Но это определение и понимание «для целей настоящего закона». Нужна цельная нормативная база. Нужен базовый, системообразующий федеральный закон. Журнал, кстати, уже писал об этом¹. Пусть он будет несовершенный, но пусть он будет основой – тем, на что можно опереться при принятии решений в госуправлении, по крайней мере ключевых.

Это главное в том, наука это или не наука. Ответ неоднозначный: конечно, наука, но у нас ей наукой еще надо стать.

Что касается экспертов. К сожалению, далеко не все эксперты – ученые, далеко не все эксперты в этой сфере вообще признают науку как то, чем надо руководствоваться при подготовке экспертных решений, заключений и т.д. Значительная часть тех, кто занят в экспертном обеспечении, в том числе при подготовке НИРов, поскольку это доминирующий формат, с наукой не связаны. Они с ней никак не считаются, не знали и не знают, в лучшем случае делают формальные обзоры зарубежной литературы, именно формальные, ибо редко встречаются другие, а остальное всё – согласно пожеланиям заказчика. Разумеется, есть и много исключений. Но если говорить о массе, то с этим сталкиваешься нередко. Я считаю, что следует сделать обязательным научное обоснование экспертиз, экспертных заключений, разработок, поддерживать их научный уровень.

Наконец, может быть, нужно уважение, если угодно, к науке при принятии решений в сфере госуправления. Его нужно формировать, и формировать, в том числе, требованиями научного обоснования принимаемых решений, по крайней мере на высоком уровне принятия решений.

У нас почему-то пояснительные записки к законам, другим стратегическим решениям не содержат никакого научного обоснования, в лучшем случае они содержат ссылки к аналогичному опыту. Но нет отсылок к теории,

¹ Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016, № 1. – С. 129–148.

См. также: Южаков В.Н., Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И. Предложения по разработке проекта закона об основах качественного государственного управления как главного средства модернизации и систематизации административного законодательства (глава книги) // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018. – С. 233–251.

объясняющей, почему это решение правильно. Здесь слово «правильно», может быть, не очень корректно, так как наука не всегда дает однозначные решения, но хотя бы показать, чем и как именно это решение обосновано. Таким образом, через те же пояснительные записки также формировалось бы уважение к науке, и она была бы более востребована, и сами решения стали бы более обоснованными.

М. В. Прядильников: Владимир Николаевич, я скорее с Вами не соглашусь. Это, как выяснить, что впереди – телега или лошадь. Насколько я правильно понял, идея в том, чтобы создать некую фундаментальную науку госуправления, которая поможет нам ответить на многие вопросы. При этом необходимо формировать научное сообщество вокруг теории, возможно, формализовав итоги работы экспертов в некую фундаментальную нормативно-правовую основу.

Мне кажется, ключевой вопрос, какие стимулы есть для разработки тех или иных ответов для государственного сектора. Мне кажется, здесь претензии по качеству не к науке и научному сообществу, а больше к тем запросам, которые приходят от государства. А эти запросы мотивированы часто очень конкретными бюрократическими интересами. Хорошо еще, что это не напрямую частные коммерческие интересы, которые публично нигде не зафиксированы, так как превалирует конкуренция не открытая политическая, а более закрытая бюрократическая. Запросы же и интересы бюрократии являются сугубо узкими, и формировать вокруг них некую теорию, фундаментально отличающуюся от той политической системы, которая у нас есть, мне кажется, это утопия. Потому что активная научная и оклонакальная жизнь существует тогда, когда есть запрос на различные точки зрения, когда нужно обосновать сложные и конкурирующие подходы, когда, например, для решения проблемы пенсионной реформы есть несколько разных подходов. У нас же решений всегда немного, потому что больше не требуется. Это пример, может быть, не самый хороший, но в части реформы госслужбы или госуправления в целом таких примеров масса, когда у нас есть определенное предварительное решение и вокруг него немножко дискуссии, это «немножко дискуссии» порождает запросы к академической среде. Какие запросы, такие и ответы.

А. Г. Барабашев: Мелкие запросы – мелкие ответы.

М. В. Прядильников: Другого не будет. Нам всем нравится смотреть футбол, когда играют между собой мадридский «Реал» и «Барселона». Потому что команды конкурируют сильные, и в итоге получается качественный продукт. А у нас конкурируют во второй линии, не тот уровень, поэтому и ответы ученых слабые.

Второе. Это непоследовательность принимаемых решений. Казалось бы, сколько раз фиксировались те или иные решения, особенно в сфере реформирования гос службы или госуправления, и не мне вам объяснить, сколько раз активная фаза сменялась полным разворотом, поворотом, остановкой. А когда бюрократические интересы играют друг против друга – возвращаюсь к своему первому тезису, – разворот может быть внезапным. Когда же задачи публично зафиксированы и под ними есть личная ответствен-

ность политиков, чиновников будет легче спросить: «Почему вы разворачиваете, и кто вам дал на это право?».

А. Г. Барабашев: Коллеги, я хотел бы рассмотреть вопрос о существовании науки государственного управления со стороны наличия «собственных теоретических оснований». Я думаю, что в России сейчас наступил переломный момент, связанный с осознанием того, что государственное управление как отдельная область знаний существует и что в ней есть свои, я бы сказал, не только отдельные теории, но даже конкурирующие парадигмы, которые «развертываются» в кластеры теорий. Веберовская парадигма включает в себя свой кластер теорий, NPM (New Public Management) – второй, NPG (New Public Governance) – третий, оценочная парадигма (она сейчас находится в стадии становления, формирования основополагающих принципов) «развертывается» в четвертый кластер теорий.

Поскольку предметных полей государственного управления много, более 20, то единой теории государственного управления нет и быть, по моему, не может. Более того, специфика государственного управления как науки заключается в том, что, в отличие от физики, где одна главенствующая парадигма сменяет другую, как показал еще Т. Кун, все парадигмы государственного управления существуют одновременно, часто применяются в практике государственного управления хаотично, без понимания их коренной несовместимости, эклектично. Берутся кусочки оттуда и отсюда, они начинают друг другу противоречить, и происходят внутренне противоречивые управленческие действия с соответствующим результатом.

Мы управленчески всеядны, а потому страдаем «несварением желудка». Я полагаю, что миссия журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», как, наверное, и других журналов, если они претендуют на то, чтобы быть серьезными, заключается в том, чтобы эту науку развивать, пропагандировать и показывать, что она может давать для практики.

А. А. Яковлев: Я должен сделать несколько существенных оговорок. Во-первых, я не считаю себя полноценным экспертом по государственному управлению. Основная сфера моих интересов – анализ поведения предприятий. Часть этой большой темы – отношения государства и бизнеса, включая вопросы реализации промышленной политики и улучшения инвестиционного климата (как на федеральном, так и на региональном уровне). То есть я именно с этой проекции смотрю на проблемы взаимодействия практиков, экспертов и исследователей в сфере государственного управления. Во-вторых, так сложилось, что уже около 10 лет основным видом деятельности для меня являются академические исследования. Благодаря этому у меня с моими коллегами по ИАПР есть счастливая возможность включаться в экспертные разработки тогда, когда нам самим это интересно и когда мы видим реальную содержательную заинтересованность на стороне заказчика (даже если за этим нет финансирования). Естественно, это приводило к серьезному смещению выборки моих контактов в федеральных и региональных органах власти в пользу более продвинутых практиков – что, конечно же, может влиять на мои оценки ситуации.

В отношении освоения практического опыта в научных исследованиях и использования достижений науки на практике могу сказать, что в режиме госконтрактов на НИРы эти процессы идут плохо, потому что освоение практического опыта предполагает наличие относительно долгосрочной программы работ с возможностью сортирования информации, сопоставления и обобщения лучших практик. В режиме контрактов продолжительностью 3–5 месяцев это не делается. А на применение более долгосрочных подходов, как правило, нет ресурсов. Причем это касается не только денег, в первую очередь это дефицит специалистов.

Важным ограничением безусловно является разная «скорость жизни» в госаппарате и в академической среде – многие коллеги уже говорили, что действующим чиновникам, как правило, нужны очень быстрые ответы на очень конкретные вопросы и у них просто нет времени на обсуждения, принятые в академической среде. На стороне исследователей существенным ограничением является язык изложения материалов – по факту очень немногие коллеги из академической среды способны на двух-трех страницах доступным языком изложить ключевые идеи своего исследования. Это особый навык, на освоение которого мне в 1990-е гг. потребовалось несколько лет. Но на самом деле этому можно и нужно учить уже в университете.

Объективно на рынке сейчас есть два крупных независимых центра экспертизы по широкому кругу вопросов госуправления – это НИУ ВШЭ и РАНХиГС (я не рассматриваю здесь Аналитический центр при Правительстве РФ, так как он является частью госаппарата). Помимо них есть ряд аналитических центров, специализирующихся в конкретных областях (многие из них входят в Ассоциацию независимых центров экономического анализа – АНЦЭА). Но если мы посмотрим на примеры других стран, в частности США, то увидим, что там работают даже не сотни, а тысячи экспертных организаций. Часть из них действуют как независимые think tanks, другие функционируют как консалтинговые фирмы, третьи ассоциированы с партиями или бизнес-объединениями. Они вырабатывают разнообразные практические рекомендации для органов власти всех уровней, но эта работа строится на академической базе, представленной департаментами или школами госуправления в ведущих университетах (например, Kennedy School of Government в Гарварде), по тематике госуправления издаются десятки журналов. Иными словами, в этой сфере сложилось сильное академическое ядро, вокруг которого функционируют центры, проводящие прикладные исследования или занимающиеся консалтингом.

Такая «пирамидальная» структура характерна не только для США – примерно так же работает система аналитического сопровождения госуправления в Германии, Китае и других крупных странах. На этом фоне специфика России, на мой взгляд, заключается в том, что при высокой неоднородности экспертного сообщества и дефиците квалифицированных экспертов академическое ядро у нас практически отсутствует.

Как выращивать такое «академическое ядро»? На мой взгляд, это можно делать только путем осознанных долгосрочных инвестиций в человече-

ский капитал в этом секторе – с опорой на освоение и адаптацию к российским условиям тех знаний и компетенций в сфере госуправления, которые были накоплены в мире в последние десятилетия. При этом, на мой взгляд, нужно исходить из многообразия моделей госуправления и более глубоко изучать опыт успешных развивающихся стран.

Конкретные практические шаги по формированию такого академического ядра – это создание новой аспирантуры с ориентацией на актуальную для России исследовательскую повестку и на международные стандарты проведения исследований, а также кооперация с сильными зарубежными исследователями, заинтересованными в работе на российских данных (наиболее очевидный путь здесь – это участие в проектах сравнительных исследований, охватывающих разные страны). Понятно, что в случае с аспирантурой нужно продумывать возможные «позитивные экстерналии» для всех остальных видов деятельности в данном блоке с самого начала – от обучения бакалавров до проектно-аналитических работ для органов власти. Эта задача может решаться через формирование адекватной исследовательской повестки для будущих диссертаций.

Последнее замечание – об общих перспективах направления ГМУ. Я уже много лет занимаюсь тематикой взаимоотношений государства и бизнеса, и наши исследования показывают, что экономическое и социальное развитие все больше предопределется тем, что происходит на стыке между общественным и частным сектором, какие механизмы взаимодействия там складываются. Но эти механизмы производны от общего качества госуправления и качества управления в общественном секторе (это не только российский, а общемировой тренд). Качество госуправления, в свою очередь, будет зависеть от генерирования новых идей и решений, а также от качества подготовки новых кадров в данной сфере.

Г. Л. Купришин: У меня конкретное предложение. Настало время подготовить и издать коллективную монографию, может быть даже серию монографий, в которых бы рассматривались становление, эволюция и структурные трансформации предметного поля современной российской науки госуправления, ее субдисциплин. В такой серии монографий могли бы быть представлены достижения отечественных ученых и остающиеся нерешенными теоретические и прикладные вопросы.

Можно создать инициативную группу. Мне кажется, что для стимулирования процесса формирования профессионального сообщества важно показать различные аспекты российской версии предмета и методов науки государственного управления. Такое издание дало бы возможность предметно рассмотреть как внутренние проблемы развития дисциплины государственного управления, так и взаимоотношения науки и управлческой практики. Причем одной из ключевых тем могла бы быть регионалистика и формирование региональных школ государственного и муниципального управления. Инициативу в этом вопросе могла бы проявить Высшая школа экономики. В конечном счете, такое издание стало бы своеобразными зеркалом современного состояния научного и экспертного сообщества в сфере публичного управления. Профессиональное сообще-

ство посмотрело бы на все свои плюсы и минусы, совместно определило бы приоритеты дальнейшего развития.

Л. И. Якобсон: Я бы вновь хотел отозваться на то, что сказали коллеги. Сначала о том, что сказал Владимир Николаевич. Глубоко солидаризируясь с его мыслью, если я ее правильно понял, о том, что наука – это живое бытование научного сообщества. А мы пока мало что знаем о сообществе исследователей государственного управления, как справедливо заметил Геннадий Львович.

Мне кажется, в России еще не сформировалось самосознание этого сообщества и психологическая идентификация с ним тех, кто к нему принадлежит.

Есть и объективные препятствия, потому что госуправление – мультидисциплинарная наука. Человек, занимающийся тематикой госуправления, сегодня склонен называть себя скорее экономистом, юристом или социологом. Между тем критерии качества исследования, некий бенчмаркинг, различие того, что есть наука и что наукой не является, – это атрибуты научного сообщества. Создавая журнал «Вопросы государственного и муниципального управления», мы видели в нем не просто еще одно печатное издание, а прежде всего инструмент формирования сообщества. Не мне судить, но вроде бы кое-что получается. Однако до той зрелости сообщества, которое имеет место, например, у представителей естественных наук, еще очень далеко.

Возвращаясь к вопросу, который был изначально поставлен, – о взаимодействии и об институтах взаимодействия. Их в стране немало, но мы не удовлетворены их работой. Почему?

А. В. Клименко: У нас общественное участие во многом формально. Общественные советы, рабочие группы, комиссии и все прочее имеется в избытке, но они не работают на то, о чем сегодня говорили, – на конкретное целевое включение экспертного, научного знания в процесс принятия решений.

А. М. Марголин: Все потом упирается в оценочные показатели деятельности и практиков госуправления, и ученых. Неверные они. Чем оценивается наша с вами деятельность, если мы работаем на кафедре профессорами? Чем оценивается деятельность людей, которые работают в НИИ? Значительная часть показателей просто принципиально неверна. Неправильные ориентиры, очень много формализма. Я возвращаюсь к этой теме.

Л. И. Якобсон: Вы правы, но дело не только в формализме.

А. М. Марголин: Это выхолащивает желание работать.

Л. И. Якобсон: На верхнем уровне управления все-таки значимы KPI, но все ли упирается в KPI?

А. М. Марголин: Мы же говорим о профессиональном сообществе. И каждый член этого сообщества просто вынужден на все эти показатели ориентироваться и их выполнять. По сути, он под неусыпным контролем, и я думаю, что это все-таки нужно поменять. Пусть меньше места занимает контроль и больше – созидание. На это должен быть сформирован спрос. Как это сделать – готового решения нет. Но реальность такова, что без решения данного вопроса двигаться вперед будет трудно.

Л. И. Якобсон: И все-таки, что можно и нужно сделать для улучшения взаимодействия? Я помню советское время, когда трудно было вообразить разговор эксперта с министром на равных. Теперь это нормальная практика. И однако, этого недостаточно.

А. Г. Барабашев: Еще один пример, показывающий некачественную организацию работы экспертов, – то, что делал ЦСР еще совсем недавно, предлагая дигитализацию управления без серьезного теоретического фундирования, с помощью рассказов-кейсов, без задания системного видения, которое должно опираться именно на оценочную парадигму и ее достижения. Разговоров было много, но вне серьезного обсуждения теоретических основ. Реальные результаты, где они? Ну, может быть, сегодня то, что предлагал ЦСР, реализуется в Счетной палате, а также было использовано как аргумент для открытия соответствующих программ повышения квалификации. Но разве этого достаточно?

А. М. Марголин: Как Лев Ильич говорит, все правильно, умные же люди, а результат не совсем тот, который ожидался.

Л. И. Якобсон: Я бы не сказал, что ничего не получилось. В этом случае довольно много учтено. Не всё, конечно, но многое.

А. Г. Барабашев: Возникает ощущение, что был возбужден общественный интерес, тему подняли, пообещали изменения, толком их (теоретически, т.е. системно) не проработали, а затем сказали экспертам «спасибо, все свободны» и пошли своей дорогой.

Л. И. Якобсон: Предлагаю обратиться к нашим читателям за советом, что еще следует сделать. Если получим по-настоящему убедительные рекомендации, обязательно их опубликуем.

Еще несколько слов о роли сообщества. Его становление может быть особенно значимым для наших коллег за пределами столиц. Там ограничены возможности самореализации и узок круг потенциальных адресатов рекомендаций. Если что-то заказала региональная администрация – это удача. Вместе с тем не хватает квалификации, особенно понимания теории. Сильное сообщество способно не только давать ориентиры профессионального совершенствования, но и помогать в его достижении, в какой-то мере защищать от давления, а в итоге сделать работающих в регионах коллег более успешными и объективно более полезными, хотя и менее удобными.

А. М. Марголин: Когда я пытался говорить о проблемах, то говорил ведь не о Высшей школе экономики, не об МГУ и не о РАНХиГС. Нам объективно проще решать те проблемы, которые здесь обсуждались, а в регионах перед нашими коллегами стоят аналогичные проблемы, только возведенные в куб. Разрыв между ведущими и другими, в том числе региональными, экспертными площадками с каждым днем все углубляется. И если мы хотим сформировать широкое профессиональное сообщество, то именно наиболее авторитетным столичным вузам нужно стать локомотивом этого процесса.

Л. И. Якобсон: Есть потребность сказать еще что-то сегодня? Пожалуй, мы обозначили больше тем для дальнейшей проработки, чем исчерпывающих ответов. С моей точки зрения, это внушает оптимизм.

А. Г. Барабашев: Можно привести исторический пример о просвещенных правителях? В свое время Екатерина Великая регулярно встречалась с известными мыслителями Европы, она специально их приглашала и говорила с ними не о практиках управления, а в первую очередь обсуждала идеи. Она говорила, что если поймет идеи, то лучше будет знать, какие практики брать (конечно, не этими словами, но по смыслу именно так). Удивительно, но проблемы соотношения экспертной работы, теории и практики управления вечные, они уже и тогда вставали схожим образом.

Л. И. Якобсон: Не могу не процитировать несколько строк Алексея Константиновича Толстого: «Madame, при вас на диво / Порядок расцветет, – / Писали ей учтиво Вольтер и Дiderot, – / Лишь надобно народу, / Которому вы мать, / Скорее дать свободу, / Скорей свободу дать». / «Messieurs, – им возразила / Она, – vous me comblez»*, / И тотчас прикрепила Украинцев к земле».

Как видим, даже в достославные времена, о которых напомнил Алексей Георгиевич, взаимодействие бесспорно выдающихся экспертов с, несомненно, мудрым государственным деятелем не было безоблачным. А ведь институт взаимодействия был такой, что лучше некуда, – личная доверительная переписка.

Лишний раз убеждаюсь, что мы взялись за тему, по-настоящему значимую, сложную и интересную. И как мне кажется, мы сегодня продвинулись не только в ее истолковании, но и в поиске решений. Надеюсь, будем продвигаться и дальше, в том числе в диалоге с читателями.

* Господа, вы слишком добры ко мне.