



центр
перспективных
управленческих
решений

Аналитический обзор

Реформы дипломатических ведомств на фоне новых внешнеполитических вызовов

Авторы
Олег Шакиров
Дмитрий Соловьев

Редактор
Михаил Комин

Москва, 2020

УДК 351.88
ББК 67.911.121
Ш 17

Шакиров О.И., Соловьев Д.Б.
Реформы дипломатических ведомств на фоне новых внешнеполитических вызовов / под ред. М. Комина; Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПур, 2020. — 148 с. — (Серия «Исследования по вопросам государственного управления»).

Центр перспективных управленческих решений представляет аналитический обзор о реформировании дипломатических ведомств, основанный на изучении опыта преобразований дипслужб в разных странах за последние 10 лет. В обзоре описаны глобальные и национальные драйверы реформ, особенности их подготовки и проведения, а также «лучшие практики», с помощью которых дипломатические ведомства стремятся адаптироваться к изменяющимся глобальным внешнеполитическим условиям.

Центр перспективных управленческих решений

— аналитический и исследовательский центр, созданный в 2018 году для продвижения в России принципов доказательной политики (evidence-based policy making), а также для поддержки разработки и внедрения изменений с целью повысить эффективность системы государственного управления, включая изменения, происходящие на фоне цифровой трансформации экономики, политики и общества.

Центр исследует проблемы системы государственного управления и политэкономических институтов в России и других странах на территории бывшего СССР, готовит аналитические доклады, обзоры и записки, знакомит с результатами этих исследований органы государственной власти, представителей бизнеса, академического и экспертного сообществ.

Контакты:

г. Москва, Газетный переулок,
дом 3-5, Автономная
некоммерческая организация
«Центр перспективных
управленческих решений»

E-mail:

m.komin@cpur.ru

www.cpur.ru



ОГЛАВЛЕНИЕ

EXECUTIVE SUMMARY ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	6
ВВЕДЕНИЕ	10
Методология исследования	12
Данные	14
Структура доклада	15
1. ГЛОБАЛЬНЫЕ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ: ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ И ВЛИЯНИЕ НА ТРАЕКТОРИЮ РАЗВИТИЯ ДИПСЛУЖБ	16
1.1. Экономизация. Рост влияния экономических факторов на международные отношения	18
1.2. Коммуникация. Изменение международной коммуникационной среды	23
1.3. Координация. Усложнение характера связей между государствами	26
2. РЕФОРМЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ВЕДОМСТВ: АНАЛИЗ КЕЙСОВ	30
2.1. Нидерланды: модернизация дипломатической службы (2012–2016)	30
Общий контекст проведения реформы	30
Содержание и ход реформы	33
Итоги реформы и оценка качества ее имплементации	39
Оценка реализованных мер как ответа на глобальные внешнеполитические вызовы	42
Ответ на национальные и глобальные вызовы: лучшие практики из опыта Нидерландов	47
2.2. Германия: доклад «Review 2014» и реформа МИД (2014–2016)	48
Общий контекст проведения реформы	48
Содержание и ход реформы	52
Итоги реформы и оценка качества ее имплементации	56
Оценка реализованных мер как ответа на глобальные внешнеполитические вызовы	61
Ответ на национальные и глобальные вызовы: лучшие практики из опыта Германии	64
2.3. Великобритания: реформа Форин-офиса «Diplomacy 20:20» (2015–2020)	65
Общий контекст проведения реформы	65
Содержание и ход реформы	71
Итоги реформы и оценка качества ее имплементации	78
Оценка реализованных мер как ответа на глобальные внешнеполитические вызовы	84
Ответ на национальные и глобальные вызовы: лучшие практики из опыта Великобритании	87
2.4. Узбекистан: коренное совершенствование системы Министерства иностранных дел (2017–2021)	88
Общий контекст	88
Содержание и ход реформы	94
Итоги реформы и оценка качества ее имплементации	104
Оценка реализованных мер как ответа на глобальные внешнеполитические вызовы	108

Ответы на национальные и глобальные вызовы: лучшие практики из опыта Узбекистана	111
2.5. Меры в составе реформ в других странах	112
Новая Зеландия: программа изменений Министерства иностранных дел и торговли «Ministry 20/20» и смежные реформы (2009–2014)	112
Канада: слияние МИД и Канадского агентства международного развития (2013)	116
Австралия: слияние МИД и Австралийского агентства по международному развитию (2013–2014)	117
Дания: реформа структуры диппредставительств (2013–2014)	119
Франция: реформа «MAEDI 21» (2015–2017)	121
США: программа модернизации Redesign и слияние коммуникационных бюро (2017–2019)	125
Казахстан: расширение полномочий МИД в сфере привлечения инвестиций и новые посольства в Европе (2018–2019)	128
3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	131
3.1. Рекомендации по повышению устойчивости и качества имплементации реформ дипслужбы	131
Интеграция предыдущих наработок по реформированию системы МИД	131
Вовлечение стейкхолдеров и бенефициаров на этапе подготовки и начала реализации реформы	132
Закрепление реформы на неполитическом уровне МИД	134
Согласованность целей реформы МИД со стратегическими целями страны	135
Наличие внутриведомственного центра управления реформой	136
3.2. Ответы на глобальные внешнеполитические вызовы: лучшие практики при проведении реформы дипслужбы	137
Экономизация: тренд на расширение полномочий МИД во внешнеэкономической сфере	137
Экономизация: тренд на реконфигурацию сети диппредставительств	139
Экономизация: тренд на расширение механизмов взаимодействия с частным сектором	140
Коммуникация: тренд на поиск новых каналов и форматов взаимодействия с внутренней и зарубежной аудиториями	141
Координация: тренд на упорядочивание внешнеполитической деятельности других ведомств	142

EXECUTIVE SUMMARY | ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ¹

По сравнению с другими государственными ведомствами дипломатические службы часто ассоциируются с большей консервативностью. Действительно, дипломаты не склонны к быстрым изменениям. Во-первых, их **деятельность регулируется формирующимися веками нормами и традициями**, которые возникли и поддерживаются ради большей предсказуемости в международных отношениях. Во-вторых, дипведомства представляют собой **большие, разветвленные бюрократические организации**, имеющие широкую сеть представительств в других странах, что затрудняет процесс внедрения изменений.

Тем не менее за последние годы предпринималось много попыток реформирования дипведомств, в результате накоплено достаточное количество кейсов для межстранового сравнительного анализа. Данный обзор представляет собой попытку рассмотреть кейсы реформ дипслужбы, фокусируя внимание на том, как в программах изменений ведомства используют инструменты, отвечающие на новые внешнеполитические вызовы. Мы изучили примеры реформ, проведенных в дипломатических ведомствах с 2010 по 2020 год в 11 странах (Нидерланды, Германия, Великобритания, Узбекистан, Новая Зеландия, Канада, Австралия, Дания, Франция, США, Казахстан).

Для сравнения реформ мы выделили **два типа драйверов изменений** под действием которых происходит трансформация дипслужбы. Национальные драйверы отражают особенности ситуации в каждой конкретной стране, обусловившие реформу. Глобальными драйверами выступают вызовы общемирового масштаба, оказывающие схожее воздействие на все страны и их дипломатические ведомства.

¹ Авторы искренне благодарят за ценные советы при подготовке текста данного доклада А.П. Цветова, П.А. Демидова, А.А. Великую, Т.В. Зонову, Ю.Л. Киселёву, О.А. Красняк, В.Б. Левицкого, О.А. Тимакову.

Внутри страны **национальным драйвером** модернизации МИД в 2010–2020 годах часто становилось стремление сэкономить или получить большую отдачу от выделяемых на дипломатию средств. Это может осуществляться как в отдельно взятом ведомстве, так и на уровне всего государственного аппарата в рамках более масштабных реформ. Поводом для новых инициатив может служить и желание нового правительства заработать очки, когда во внешней политике оно делает шаги, вызывающие общественный интерес.

Национальный контекст влияет на **устойчивость и итоговое качество имплементации реформы**. Анализ показал, что к факторам, способствующим устойчивости реформы, относятся:

- интеграция в новую программу преобразований предыдущих наработок по реформированию системы МИД;
- вовлечение в процесс подготовки и реализации реформы стейкхолдеров и бенефициаров, как внутренних, так и внешних;
- закрепление реформы на неполитическом уровне МИД, с тем чтобы застраховаться от рисков, связанных со сменой политического курса;
- соотнесение целей реформы МИД со стратегическими целями страны;
- наличие механизма управления реформой внутри самой системы МИД.

В обзоре выделены **три глобальных внешнеполитических вызова**, являющихся драйверами изменений в дипломатических ведомствах:

- экономизация — рост влияния экономических факторов на международные отношения;

- коммуникация — изменение международной коммуникационной среды;
- координация — уплотнение связей между государствами и усложнение их характера.

На основе изучения опыта 11 реформ мы определили, как дипведомства могут отвечать на эти глобальные вызовы.

Ключевое влияние на реформирование дипломатических ведомств оказывает экономизация — меры в ответ на этот вызов содержались в подавляющем большинстве случаев:

- Наиболее часто происходит **расширение полномочий МИД во внешнеполитической сфере**. Это может осуществляться либо путем развития в ведомстве экономического блока, либо за счет передачи ему отдельных направлений извне. Базовая идея подобных мер — обеспечение более тесной увязки внешнеполитических и внешнеэкономических функций внутри госаппарата.
- Еще один тренд — **реконфигурация сети диппредставительств государства с учетом внешнеэкономических приоритетов**. МИД перераспределяет дипломатические ресурсы в пользу приоритетных стран и регионов путем изменения штата, открытия или закрытия представительств, поиска новых форм дипломатического присутствия и создания инструментов для более оперативной оценки потребностей.
- Третьим ответом на вызов экономизации становится **расширение механизмов взаимодействия с частным сектором**. Для этого дипломатические ведомства обеспечивают большую открытость дипломатов для представителей бизнеса и совершенствуют сервисы, которыми могут воспользоваться компании, участвующие во внешнеэкономической деятельности.

Коммуникация как вызов заставляет дипломатические ведомства **искать новые каналы и форматы взаимодействия с внутренней и внешней аудиториями:**

- В отношении *внутренней аудитории* дипломатические ведомства стремятся к большей публичности, созданию диалоговых механизмов и удобных способов обращения для граждан. Это призвано повысить общественную осведомленность, обеспечить поддержку внешней политики, а также получить обратную связь.
- Что касается коммуникации с *зарубежной аудиторией*, то реформы дипведомств в основном характеризовались более широким использованием цифровых инструментов. Развитие цифровой дипломатии включало систематизацию работы диппредставительств в соцсетях, реструктуризацию и изменение подходов к работе коммуникационных подразделений и запуск тематических интернет-ресурсов.

Координация в качестве вызова связана с утратой монополии МИД на осуществление внешнеполитической функции государства: в международную деятельность все более активно вовлекаются и недипломатические ведомства. Общий тренд реагирования на этот вызов подразумевает не восстановление монополии, а **упорядочивание МИДом внешнеполитической деятельности других ведомств**. В рамках реформ для этого используются следующие инструменты:

- Выстраивание модели **«Посольство как платформа»** предполагает улучшение взаимодействия между различными ведомствами, представленными в стране пребывания, и объединение обеспечивающих функций под руководством МИД как «хозяина» общей платформы.
- Развитие на базе МИД **обеспечивающих сервисов для всего**

правительства призвано содействовать международной деятельности госслужащих. В частности, речь идет об информационных, образовательных сервисах и обеспечении заграникомандировок.

- **Развитие межведомственной мобильности** позволяет МИД и другим ведомствам на временной основе обмениваться прикомандированными сотрудниками. В Европе механизмы мобильности используются также для обменов между национальными правительствами и интеграционными структурами ЕС.

ВВЕДЕНИЕ

Дипломатические ведомства, являясь частью системы государственного управления, выполняют функции, отличные от других органов власти. Большая часть работы дипломатов связана с деятельностью за пределами страны. В связи с этим в некоторых государствах (например, в США, Германии, Филиппинах, ряде стран СНГ) дипломатическая служба на законодательном уровне выделена в отдельный вид государственной службы². В России, как и в других странах, дипломатическая служба не обладает особым статусом, но для нее предусмотрен особый порядок найма и квалификации сотрудников, соблюдение требований к секретности, организации рабочего процесса в связи с продолжительными заграникомандировками и т.д.

Подобная специфика дипслужбы влияет на порядок проведения реформ в данной сфере. С одной стороны, трансформация дипслужб, как и любых других ведомств, продиктована необходимостью решить проблемы государственного управления: бюрократизации, роста бюджетных затрат, быстрой ротации

² См. Занко Т.А. Дипломатическая служба Российской Федерации: особенности и основные направления совершенствования правового регулирования: учеб. пособие / Т.А. Занко; МГИМО (У) МИД России, Международный институт управления, каф. гос. управления и права. — М.: МГИМО-Университет, 2014.

кадров и т.д. С другой стороны, стимулом к модернизации являются вызовы, связанные с глобальными изменениями в сфере международных отношений и внешней политики государств.

При этом если внутренние проблемы дипслужб, уникальны для каждой страны в конкретный момент времени, глобальные вызовы — актуальны для большинства дипломатических ведомств и будут иметь значение в средне и долгосрочной перспективах. Необходимость реагировать на глобальные вызовы отличает дипломатические ведомства от остальных органов власти и должна служить ключевым драйвером реформ. Однако часто изначальный импульс для реформы формируется именно **исходя из внутренних проблем гос.управления в стране** и в дальнейшем в качестве фона (изначальных условий) сопровождает реформу дипслужб.

Таким образом, при исследовании процесса реформирования дипслужб необходимо учитывать два типа драйверов, запускающих реформу:

- **глобальные внешнеполитические вызовы**, возникающие после того, как изменился характер взаимодействия между государствами и другими международными акторами (этим драйверам в исследовании уделено наибольшее внимание);
- **внутренние проблемы** системы государственного управления, решение которых стало особенно актуальным в связи с политическими (сменой кабинета министров) или управленческими (введением новой модели госслужбы) изменениями.

Учитывая национальные и глобальные драйверы трансформации дипслужб, в данном исследовании были поставлены **следующие задачи**:

- описание содержания и хода реформ дипломатических ведомств с 2010 по 2020 год с учетом внутренних драйверов;
- описание актуальных глобальных внешнеполитических вызовов, которые влияли на реформирование дипломатических ведомств;
- определение конкретных мер и направлений реформ в разных странах с целью ответить на глобальные внешнеполитические вызовы.

Методология исследования

В качестве базового выбран метод сравнительного анализа кейсов (comparative case study)³. С его помощью были проанализированы реформы дипломатических ведомств, которые были направлены на повышение качества их работы и эффективности ответов на современные глобальные внешнеполитические вызовы.

Выборка стран для анализа формировалась на основе следующих критериев:

- актуальность: реформа была запущена и/или проведена в течение 2010–2020 годов;
- комплексность: реформа охватывает несколько направлений деятельности дипломатической службы, а не является точечной;
- публичность: содержание реформы изложено в открытых документах, ее ход и общий контекст можно изучить.

³ Gerring J. Case study research: Principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

На основе данных критериев в выборку были включены 11 кейсов. Подробно были изучены четыре кейса:

- модернизация дипломатической службы (2012–2016) в Нидерландах;
- доклад «Review 2014» и реформа МИД (2014–2016) в Германии;
- реформа Форин-офиса «Diplomacy 20:20» (2015–2020 гг.) в Великобритании;
- коренное совершенствование системы Министерства иностранных дел (2017–2021) в Узбекистане.

Еще семь кейсов, относящихся к разным странам (Новая Зеландия, Канада, Австралия, Дания, Франция, США, Казахстан), были изучены в части вопросов, связанных с внешнеполитическими драйверами реформ и реакций стран на внешнеполитические вызовы.

Выбранные кейсы рассматривались по следующим характеристикам:

- внутренние драйверы реформы (общий контекст проведения реформы, цели и задачи реформы, действующие лица);
- глобальные драйверы реформы (актуальность глобальных внешнеполитических вызовов для данной страны);
- ход и содержание реформы;
- итоги проведения реформы в контексте ответа на национальные драйверы;
- оценка эффективности мер для ответа на глобальные внешнеполитические вызовы (драйверы).

Данные

Для анализа кейсов были использованы следующие типы данных:

Публичные материалы:

- официальные документы, определяющие направления реформы (доклады, планы, стратегии, нормативные правовые документы), а также подготовленные по заказу ведомств экспертные материалы;
- годовые и тематические отчеты и пресс-релизы министерств иностранных дел (МИД) с информацией о ходе реформ, выступления профильных министров и их письма в парламент о ходе проведения и итогах реформ;
- публичные заявления и публикации лиц, участвовавших в проведении реформ (сотрудников МИД и других ведомств, внешних экспертов);
- доклады высших органов аудита, касающиеся хода и результатов реформы МИД;
- новостные материалы СМИ, касающиеся хода и результатов реформ.

Публичные материалы были дополнены собственными материалами ЦПУР:

- интервью с представителями дипломатических ведомств, участвовавших в проведении реформы в своей стране, о ходе проведения и результатах реформы;
- интервью со страновыми экспертами в сфере внешней политики или дипломатической службы об общем контексте проведения реформы МИД и ее итогах;

- официальный ответ МИД на запрос о результатах и отдельных аспектах проведения реформы.

Структура доклада

Доклад состоит из трех основных глав. В первой главе мы анализируем новые глобальные внешнеполитические вызовы, их влияние на деятельность дипслужб и на процессы трансформации, происходящие в дипломатических ведомствах. Во второй главе мы подробно разбираем кейсы реформ дипслужб в зарубежных странах: общий контекст, основные направления и достигнутые результаты реформы, а также эффективность заложенных в реформу мер для решения внутренних, национальных задач (драйверов). В третьей главе (выводы) мы сопоставляем содержание и результаты проведенных реформ в разных странах с актуальными глобальными внешнеполитическими вызовами. Такое сопоставление позволяет на основе выбираемых разными странами вариантов решения общих проблем выявить те, которые могут послужить моделью при разработке новых проектов реформ дипломатических служб.

1. ГЛОБАЛЬНЫЕ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ: ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ И ВЛИЯНИЕ НА ТРАЕКТОРИЮ РАЗВИТИЯ ДИПСЛУЖБ

Под глобальными вызовами мы понимаем явления, охватывающие большинство стран и требующие от государств как международных акторов новых решений. В конце XX — начале XXI века для большинства стран глобальные вызовы стали более приоритетными, поскольку государства оказались взаимосвязаны и взаимозависимы существенно больше, чем ранее. Всемирный экономический форум (ВЭФ) в ежегодных докладах классифицирует глобальные риски (вызовы) следующим образом по 5 областям (подробнее в Приложении 1):

- экономические;
- общественные (такие как миграция или опасность распространения заболеваний);
- экологические;
- технологические (последствия внедрения новых технологий);
- геополитические (например, конфликты или распространение оружия массового уничтожения).

Как видно из сравнения выделенных ВЭФ рисков, их состав и состав соответствующих вызовов меняется в зависимости от ситуации в мире. В 2010 году на фоне мирового финансово-экономического кризиса экономические риски преобладали как

по степени вероятности, так и по степени воздействия⁴, в 2020 году — экологические риски⁵.

В структуре государственной власти дипломатические ведомства отвечают за представление государства на международной арене и взаимодействие с другими странами. Поэтому на их плечи часто ложится и то, как государство ответит на актуальные глобальные вызовы. Существуют вызовы, трансформирующие сферу международных отношений и взаимодействие между государствами. Данные вызовы влияют непосредственно на работу дипломатических ведомств, заставляя их менять подходы к осуществлению внешней политики. Поэтому в рамках данного исследования мы выделили **3 глобальных внешнеполитических вызова**, оказывающих наибольшее влияние именно на процесс трансформации и траекторию развития самих дипломатических служб:

- рост влияния экономических факторов на международные отношения (далее экономизация);
- изменение международной коммуникационной среды (далее коммуникация);
- уплотнение и усложнение связей между государствами (далее координация) (таблица 1).

4 Global Risks 2010. A Global Risk Network Report // World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2010.pdf.

5 The Global Risks Report 2020 // World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf.

Таблица 1. Проявления глобальных внешнеполитических вызовов

Общие вызовы	1. Экономизация. Рост влияния экономических факторов на международные отношения	2. Коммуникация. Изменение международной коммуникационной среды	3. Координация. Уплотнение и усложнение характера связей между государствами
Проявления вызовов	<ul style="list-style-type: none"> • Участие в мировой экономике играет все большую роль в развитии государства • Происходит изменение мировых центров экономического роста • Государства стремятся использовать экономические инструменты во внешнеполитических целях 	<ul style="list-style-type: none"> • Размытие монополии государства и дипведомств на информацию о международной повестке • Снижение общественного доверия к государственным институтам • Усиление соперничества в сфере публичной дипломатии между государствами 	<ul style="list-style-type: none"> • Международные интеграционные проекты усиливают запрос на более интенсивное взаимодействие между государствами, которое осуществляется вне функционала МИД. • Недипломатические ведомства самостоятельно участвуют в международной деятельности

1.1. Экономизация. Рост влияния экономических факторов на международные отношения

На уровне дипломатических ведомств экономизация международных отношений проявляется в двух направлениях. С одной стороны, при разработке и реализации внешнеполитических целей дипслужбы должны, как минимум учитывать приоритет целей социально-экономического развития страны, а иногда и исходить из них. С другой стороны, современным дипслужбам необходимо выстраивать прямое взаимодействие не только с другими дипломатами, но и с бизнес-сообществом в своей стране и за рубежом.

Экономизация международных отношений проявляется в трех аспектах.

Проявление 1. Участие в мировой экономике играет все большую роль в развитии государства, что приводит к приоритету экономической повестки над политическими вопросами.

В течение последних 25 лет государства все быстрее интегрируются в мировую экономическую систему. **Вопросы инвестиций и межстрановой торговли стали одним из главных в условиях межгосударственного взаимодействия.** Значительно возросла роль азиатских площадок экономического взаимодействия и сотрудничества, в первую очередь Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (Association of South East Asian Nations) и Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (Asia-Pacific Economic Cooperation). Более того, в конце 2010-х годов окончательно вступило в силу Всеобъемлющее и прогрессивное соглашение для Транстихоокеанского партнерства (Trans-Pacific Partnership), также известное как обновленная форма Транстихоокеанского партнерства. Экономическая повестка проникает в другие сферы отношений между странами, а значит, дипломатические ведомства вынуждены привлекать сотрудников, компетентных в экономической сфере.

В то же время для решения долгосрочных проблем или регулирования в области стратегического взаимодействия могут быть приняты форматы работы, которые допустимо использовать, даже если есть актуальные политические противоречия, но у участников присутствует **общий экономический интерес.** Например, несмотря на обострение отношений между Россией и странами ЕС, ряд многосторонних экономических и гуманитарных форматов были сохранены. В качестве примера приведем «Северное измерение» (Northern Dimension) —

совместную политику Европейского союза, России, Норвегии и Исландии, направленную на развитие сотрудничества между странами в Северной Европе. Ее задачами являются укрепление стабильности, экономического сотрудничества и экономической интеграции, повышение конкуренции и поддержание устойчивого развития в этом регионе. В рамках «Северного измерения» разрабатываются направления совместной проектной работы в области здравоохранения и социальной поддержки в северо-западных регионах России.

Проявление 2. Смещаются мировые центры экономического роста.

Структура мировой экономики может быть представлена в виде сети с множеством экономических «узлов» там, где наиболее плотно взаимодействуют различные экономические агенты: фирмы, корпорации, государства. Такие «узлы» распределены по всему миру неравномерно, образуя топографически обусловленную сеть, которая укреплена институциональным каркасом. Эту сеть трудно перестроить, поскольку это пошло бы в разрез с естественными макроэкономическими трендами. Данный фактор дает возможности существенно влиять на мировую экономику тем государствам, под чью юрисдикцию попадают такие «узлы»⁶.

В 2019 году журналисты Financial Times составили рейтинг⁷ стран мира в соответствии с их долей в мировом ВВП, проследили динамику изменения их позиций с начала столетия⁸. На рисунке 1 представлено, как изменилось положение наиболее динамичных развивающихся стран Азии в сравнении с некоторыми развитыми

6 Farrell H., Newman A. L. Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion // *International Security*. 2019. Vol. 44, no 1. P. 42–79.

7 Romei V., Reed J. The Asian century is set to begin // *Financial Times*. 2019. 26 March. URL: <https://www.ft.com/content/520cb6f6-2958-11e9-a5ab-ff8ef2b976c7>.

8 World Economic Outlook Database // International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>.

странами. Например, Китай уже несколько лет занимает первую строчку в рейтинге, обогнав США. Другим азиатским странам удалось, значительно улучшить свое положение — более чем на 5, а иногда и на 10 пунктов. В то же время развитым странам становится сложнее удерживать лидерство, их доля в мировом ВВП пропорционально снижается.

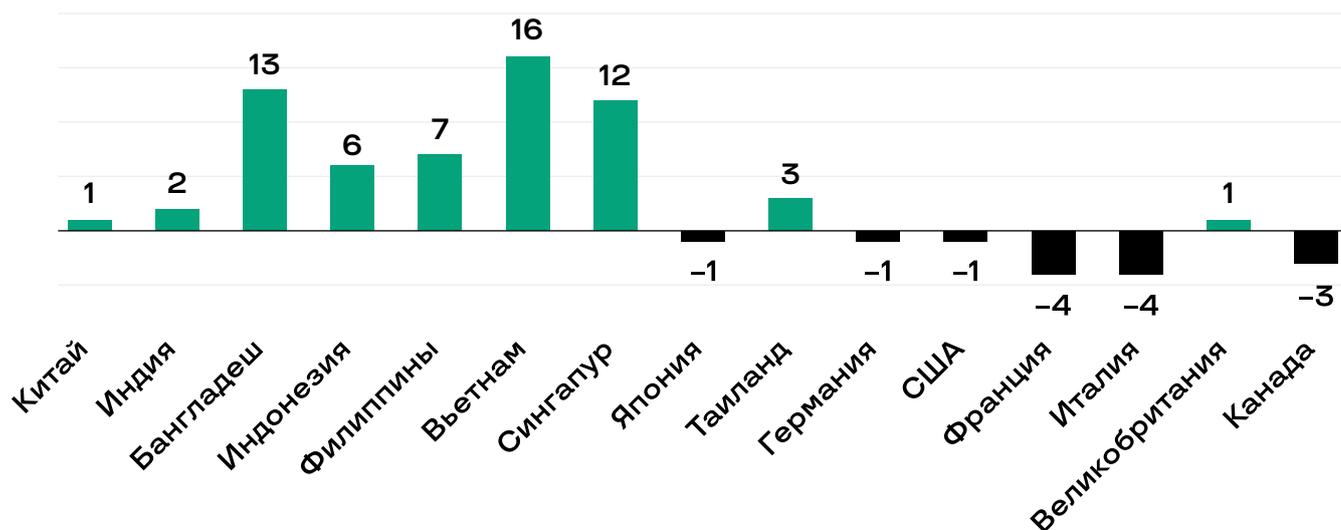


Рисунок 1. Изменение позиции страны в рейтинге по доле собственного ВВП в общем объеме мирового ВВП

За счет количества населения и огромного рынка товаров и услуг Азия становится точкой притяжения для контрагентов на международном рынке и инвесторов, таким образом создавая большое количество экономических «узлов» и перестраивая под себя сеть мировой экономики. С учетом роста экономической значимости азиатских стран для всего мира экономическое сотрудничество с ними становится одной из главных целей внешней политики других государств. Как следствие, на эту цель перенаправляются дипломатические ресурсы.

Проявление 3. Государства стремятся использовать экономические инструменты во внешнеполитических целях.

В течение 2000-х годов **экономические санкции стали одним из самых распространенных способов оказать давление на**

внешнеполитического оппонента. Исследование⁹ на основе данных о 1412 случаях введения или угрозы введения санкций с 1945 по 2005 год показывает, что в начале 1990-х годов такие случаи возникали чаще и их количество сохранялось на высоком уровне до 2005 года. Кроме того, в 2000-х годах возросло число случаев введения санкций по не связанным с торговлей вопросам, т.е. политически мотивированных санкций. Результативность санкций как инструмента политического давления оспаривается, однако их популярность, в частности в США, объясняется относительной легкостью их использования и низкими издержками на проведение в сравнении с другими инструментами внешней политики¹⁰.

Тенденцию к экономизации международных отношений также подтверждают случаи, когда крупные национальные **бизнес-игроки оказывают влияние на собственное правительство с целью повлиять на внешнеполитический курс.** Например, введение американских санкций против «Русала», одного из крупнейших поставщиков алюминия на мировой рынок, привело к росту цен. Несмотря на напряженные отношения с Россией, США вскоре приняли решение о снятии¹¹ экономических ограничений в отношении «Русала», En+ и «Евросибэнерго». Отмену санкций поддержали европейцы, мотивировав это необходимостью «защитить алюминиевую отрасль и предотвратить тотальное доминирование на этом рынке Китая»¹².

Таким образом, более широкое использование возможностей экономического давления формирует соответствующий запрос к дипломатическим ведомствам. Теперь успешное внешнее

9 Morgan T. C., Bapat N., Kobayashi Y. Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset // Conflict Management and Peace Science. 2014, Vol. 31, no 5. P. 541–558.

10 Afesorgbor S. K. The impact of economic sanctions on international trade: How do threatened sanctions compare with imposed sanctions? // European Journal of Political Economy. 2019. Vol. 56. P. 11–26.

11 США сняли санкции с компаний, связанных с Дерипаской // BBC. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-47024522>.

12 Яшунский Г., Трифонова П., Бочарова С. США отменили санкции против компаний Дерипаски // Ведомости. 2019. 27 янв. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/01/18/791797-deripaski>.

позиционирование зависит от умения собирать и использовать информацию об экономическом положении других стран. Такой анализ способен дать больше возможностей для диверсификации экономических связей и управления рисками.

1.2. Коммуникация. Изменение международной коммуникационной среды

Широкое распространение интернета и развитие новых медиа привели к тому, что дипломатам приходится работать в среде, где недостаточно использовать только традиционные и доступные только им каналы коммуникации (личные встречи, официальную дипломатическую переписку, международные мероприятия). Интернет снижает барьер для входа в медиасферу новых акторов, в том числе занимающихся вопросами международных отношений. Популяризация концепций «мягкой» силы и национального бренда повышает приоритет публичной дипломатии. В более широком смысле демократизация доступа к информации и распространение современных методов госуправления требуют от госорганов, включая дипломатические ведомства, большей открытости, активности в коммуникациях и публичной подотчетности. В итоге сильный национальный бренд имеет важное стратегическое значение — транспарентность порождает доверие, а доверие, в свою очередь, открывает пути к новым форматам взаимодействия и коммуникации.

Проявление 1. Размытие монополии государства и дипведомств на информацию о международной повестке

Официальная государственная точка зрения по какой-либо проблеме, относящейся к международной повестке дня, перестала быть единственно и безусловно правильной. Доступ

к информации и каналам массовой коммуникации теперь есть у неправительственных организаций, исследовательских центров, бизнеса и населения. При наличии множественных источников информации повысилась конкуренция за внимание граждан. Систематическая медлительность или неточность донесения информации со стороны дипломатических ведомств станет причиной того, что граждане перестанут ознакомляться с официальной позицией по актуальным внешнеполитическим вопросам. В итоге это приведет к постепенному снижению авторитета дипломатического ведомства.

Проявление 2. Снижается общественное доверие к государственным институтам.

На протяжении последних лет граждане все меньше доверяют органам государственной власти и государству как институту в целом¹³. В качестве примера можно назвать недоверие граждан к публичным заявлениям и действиям государственных служащих. С развитием информационных технологий и на фоне дефицита доверия у граждан появляется все больше инструментов для проверки фактов, отслеживания результатов работы чиновников и последующего распространения такой информации¹⁴. Таким образом, для государственных органов, в частности для МИД, становится критически важным аспектом деятельности то, как они позиционируют себя в зеркале медиа.

Проявление 3. Усиливается соперничество между государствами в сфере публичной дипломатии.

Между государствами усиливается соперничество в сфере публичной дипломатии. Развитие информационных технологий позволило государствам и дипломатическим ведомствам

¹³ Snow S. Why Major Institutions Lost Public Trust, and How They Can Gain It Back // Contently. URL: <https://contently.com/2017/12/15/institutions-regain-public-trust/>.

¹⁴ Zhu Y. Domestic Extension Of Public Diplomacy: Media Competition For Credibility, Dependency And Activation Of Publics: Doctoral dissertation) // Scholar Commons. URL: <https://scholarcommons.sc.edu/etd/4736>.

непосредственно взаимодействовать с гражданами других стран, например посольства и отдельные дипломаты открывают свои официальные страницы в социальных сетях. В ситуации, когда интересы двух стран противоречат друг другу, публичную дипломатию используют, чтобы негативно повлиять на имидж страны-конкурента или поддержать местных политических активистов¹⁵.

Например, летом 2017 года между Катаром, с одной стороны, и Саудовской Аравией, ОАЭ, Бахрейном и Египтом — с другой, разгорелся острый политический кризис, обусловленный застарелым региональным конфликтом. Катару объявили блокаду, над страной нависла угроза военного вторжения. Для небольшой страны с населением не более 3 млн человек, публичная дипломатия и работа с общественным мнением стали удобными способами разрешить кризисную ситуацию. Страна избрала тактику жертвы внешней агрессии: апеллировала к нормам международного права, демонстрировала открытость и готовность к диалогу, что положительно повлияло на ее репутацию на международной арене. Важную роль сыграла и проводимая Катаром внешняя политика «мягкой» силы, направленная на экспорт инвестиций и культурное взаимодействие¹⁶. В частности, вскоре после начала кризиса Катару удалось добиться дипломатической поддержки. Практически первыми попытались снизить напряженность дипломаты Германии¹⁷. Во время кризиса Катар активно приглашал политиков и журналистов на встречи, компенсируя все расходы. При посредничестве некоммерческих организаций была задействована сеть связей для мобилизации общественного мнения в зарубежных странах¹⁸.

15 Ibid.

16 Cherkaoul T. Qatar's public diplomacy, international broadcasting, and the Gulf Crisis // *Rising Powers Quarterly*. 2018. Vol. 3, no 3. P. 127–149. URL: <http://risingpowersproject.com/quarterly/qatars-public-diplomacy-international-broadcasting-and-the-gulf-crisis/>.

17 Germany urges diplomatic solution to Qatar crisis // *Reuters*. URL: <https://www.reuters.com/article/us-gulf-qatar-germany-idUSKBN19010W?il=0>.

18 Ibid.

1.3. Координация. Усложнение характера связей между государствами

Исследователь Жан-Робер Леги-Фейо считает, что за последние годы большинство государств осознали, что для многих проблем (имеются в виду преступность, изменение климата, экономическая стабильность, миграция и т.д.) не существует государственных границ. В результате были предприняты попытки выработать совместные решения по ним, а значит, существенно расширилась дипломатическая повестка. Вопросы, ранее являвшиеся сугубо национальной прерогативой, включаются в сферу интересов международных организаций или становятся темой двусторонних отношений. К 2020 году в двух- или многостороннем формате ведутся переговоры по вопросам здравоохранения, продовольственной безопасности, популяризации спорта, унификации технологических стандартов и т.д. Эти и многие другие вопросы выходят за рамки традиционной сферы ответственности министерств иностранных дел. В международные отношения вовлекаются другие ведомства, причем у каждого из них появляется своя дипломатическая функция. Участие в связанных с глобальными проблемами процессах означает для таких ведомств «стирание границы между внутренними и международными функциями»¹⁹. Кроме того, в условиях, когда представители МИД утрачивают монополию на ведение внешней политики, возрастает значимость координации усилий государства как единого целого на международной арене.

Проявление 1. Международные интеграционные проекты усиливают запрос на более интенсивное взаимодействие между государствами, которое осуществляется за пределами сферы деятельности МИД.

¹⁹ Leguey-Feilleux J. R. Global governance diplomacy: the critical role of diplomacy in addressing global problems. Lanham: Rowman & Littlefield, 2017. P. 5.

Профильные ведомства стран-участниц региональных интеграционных проектов (Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Европейский союз, Южноамериканский общий рынок, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии) регулярно взаимодействуют между собой: обмениваются информацией, проводят встречи, разрабатывают регламенты и т.д. С одной стороны, для этого создаются отдельные надгосударственные структуры (например, Евразийская экономическая комиссия в ЕАЭС) в рамках интеграционных структур. С другой стороны, у профильных ведомств участников интеграционных проектов есть собственные механизмы взаимодействия: межправительственные комиссии или рабочие группы. Как институциональный механизм и то и другое выводит целый пласт межгосударственных отношений за рамки сферы ответственности МИД. В этой системе у внешнеполитических ведомств сохраняется роль координатора и источника информации.

В целом характер вовлеченности МИД зависит от степени интеграции стран в рамках интеграционного объединения. Если есть **потенциал для политической интеграции, национальная повестка дня размывается, но объем прямых функций внешнеполитических ведомств либо сохраняется, либо возрастает**. Например, в ЕС работа национальных внешнеполитических ведомств тесно увязана с приоритетами общей внешней политики ЕС и координируется с Европейской службой внешних связей. В странах присутствия европейские дипломаты отходят от классической модели «одна страна — одно посольство» и экспериментируют с форматами представительства. Арьян Эйленреф выделяет альтернативные модели представительства в ЕС:

- прикомандирование дипломата одной страны к центральному аппарату МИД другой;
- «гостевые послы», находящиеся в своей стране и по

необходимости посещающие другую страну внутри ЕС;

- объединение ресурсов: посольства нескольких стран ЕС могут располагаться в одном здании (co-location) при представительстве Европейской службы внешних связей, или одна страна может представлять интересы другой в странах, где у последней нет диппредставительства²⁰.

Если же интеграция имеет преимущественно экономический характер, то дипломатические ведомства функционируют строго в рамках своей повестки, что, как правило, приводит к сокращению объема их функций. Например, в проекте евразийской интеграции ЕАЭС национальные ведомства представлены в Межправительственном совете, в частности, со стороны России вопросами интеграции занимается Минэкономразвития, а также Минпромторг, Минфин, Федеральная антимонопольная служба и Федеральная таможенная служба²¹. Евразийская повестка относится к сфере внешней политики, но МИД не является ключевым обладателем компетенций по экономической интеграции, поэтому уступает ведущую роль профильным ведомствам.

Проявление 2. Недипломатические ведомства самостоятельно участвуют в международной деятельности.

В 2000-е годы увеличилось многообразие форм официального представительства страны за рубежом. Наряду с традиционными посольствами и торговыми представительствами открывались представительства организаций культурной дипломатии и инновационные центры. У ведомств, которые работают прежде всего внутри своей страны, может возникать потребность создать специализированные представительства за рубежом, но так,

²⁰ Uilenreef A. Alternatives to the resident embassy: Intra-EU diplomatic networks in the twenty-first century // *Diplomacy & Statecraft*. 2014. Vol. 25, no 2. P. 356–377.

²¹ Трещенков Е. Ю. Евразийская интеграция России и неправительственные участники // *Национальная безопасность и стратегическое планирование*. 2017. № 4. С. 124.

чтобы они не были связаны с посольствами.

Один из примеров последних лет — распространение практики представительств в области инновации. Так, Швейцария с начала 2000-х создавала сеть инновационных хабов Swissnex, первые хабы появились в Сан-Франциско и Бостоне, в дальнейшем — в Шанхае, Бангалоре, Рио-де-Жанейро и Сингапуре. Управление сетью осуществляется на основе межведомственного сотрудничества. Непосредственным управлением занимается Государственный секретариат по образованию, исследованиям и инновациям, но в процесс также вовлечено МИД Швейцарии. Административно инновационные хабы интегрированы в международную сеть МИД, их деятельность координируется с работой офисов по науке и технологиям при швейцарских дипломатических представительствах, которых насчитывается примерно двадцать. По схожей схеме взаимодействия профильных ведомств с МИД действует сеть инновационных центров Дании²².

В других странах также были попытки создать сети инновационных хабов, однако не всегда к этому привлекали МИД. Сетью корейских инновационных центров управляет Национальное агентство по продвижению индустрии ИТ, формально сеть независима от дипломатического ведомства. В 2019 году в Дубае открылся²³ Российский центр цифровых инноваций. Он был создан при участии Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций и Российского экспортного центра.

Таким образом, государственные профильные ведомства часто взаимодействуют с зарубежными коллегами по своему кругу вопросов. МИД может выступить в качестве связующего звена и помочь эффективно выстраивать коммуникацию между профильными ведомствами и их зарубежными коллегами, однако,

²² Innovation Centre Denmark // Ministry of Higher Education and Science. URL: <https://ufm.dk/en/research-and-innovation/international-cooperation/global-cooperation/innovation-centres-and-attaches>.

²³ Российский центр цифровых инноваций открылся в Дубае // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39146/>.

не всегда успешно может это осуществить.

2. РЕФОРМЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ВЕДОМСТВ: АНАЛИЗ КЕЙСОВ

Описанные выше глобальные вызовы чаще всего выступают внешними драйверами трансформации дипломатических ведомств. Однако в конкретной стране потребность в реформе формируется также под влиянием национальных драйверов — существующих проблем в системе государственного управления, политических приоритетов страны в данный момент и др. Поэтому представленный ниже анализ кейсов реформ дипломатических ведомств учитывает и внутренние драйверы трансформации МИД (общий контекст и направление изменений, ход реформ, главные действующие лица и т.д.), и глобальные внешнеполитические драйверы, а также их влияние на элементы реформы и ее итоговый результат.

2.1. Нидерланды: модернизация дипломатической службы (2012–2016)

Общий контекст проведения реформы

Реформу дипломатической службы в Нидерландах с 2012 по 2016 год проводило праволиберальное правительство под руководством премьер-министра [Марка Рютте](#). В утвержденном плане модернизации дипслужбы его реализация предусмотрена с 2014 по 2016 год, предварительные мероприятия по проработке данного плана и подготовка к его реализации начались в 2012

году, что позволяет определить хронологические рамки реформы как 2012–2016 годы.

Глава МИД в 2012–2014 годах **Франс Тиммерманс** готовил положения будущей реформы на основе работы Консультативного комитета по модернизации дипломатической службы, созданного в марте 2012 года его предшественником на этом посту. Комитет должен был изучить вызовы, стоящие перед дипслужбой в контексте новых трендов развития дипломатии за рубежом. В его состав вошли пять человек²⁴, председателем был назначен политик и бывший госслужащий **Артур Доктерс Ван Левен**. Срок работы комитета ограничивался двумя годами. Весной 2013 года комитет опубликовал промежуточный отчет²⁵, его рекомендации были использованы при подготовке плана основной реформы МИД. Итоговый доклад был опубликован в 2014 году, уже после начала реформы, и оценивал первый этап ее реализации²⁶.

Кроме того, МИД учитывал коалиционное соглашение Народной партии за свободу и демократию Марка Рютте и Партии труда, сформировавших правительство. Во внешнеполитической части соглашение предполагало, в частности, сокращение расходов на сеть дипломатических представительств Нидерландов в других странах, создание поста министра по торговле и сотрудничеству в целях развития в составе МИД и другие изменения²⁷.

Коалиционное соглашение послужило отправной точкой для реформы государственной службы в целом, запущенной

24 Adviescommissie Modernising Diplomatie, Den Haag // Parlementaire Monitor. URL: https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9tvgaicor7dxyk_j9vwij5epmj1ey0/vjnicqhcl0yb?ctx=viofkjh66fz8&v=1.

25 Modernising Dutch diplomacy. Progress report by the Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service // Clingendael Magazine. URL: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Report%20Modernising%20Dutch%20Diplomacy.pdf>.

26 Modernising Dutch diplomacy. Progress report. Final report // Government of the Netherlands. URL: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2014/05/22/final-report-modernising-diplomatic-service-by-doctors-van-leeuwen/modernising-diplomatic-web.pdf>.

27 Coalition Agreement // Government of the Netherlands. URL: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2012/10/29/coalition-agreement/coalition-agreement.pdf>.

правительством в 2013 году²⁸. Параллельно происходила модернизация дипломатической службы. При этом МИД должен был учитывать общие для правительства принципы (гибкое управление, цифровизацию, снижение административных препятствий внутри ведомств), что было отражено в плане модернизации, а также включил некоторые решения, например создание общих сервисов (shared services).

По словам **Стевена Коллета**, сотрудника аппарата генерального секретаря МИД, руководившего ответственной за модернизацию командой внутри министерства, необходимость изменений обосновывалась следующими обстоятельствами:

- Последняя серьезная реформа дипслужбы проводилась еще в 1990-х годах.
- После экономического кризиса 2007–2008 годов сокращались госрасходы, в том числе на международную деятельность, МИД был вынужден снизить свои административные расходы на четверть.
- Новое правительство, сформированное после выборов 2012 года, поставило перед МИД амбициозные внешнеполитические задачи, включая «активную поддержку восстановления Европы в экономической и валютной сферах, продвижение интегрированного подхода к безопасности, дипломатии и развитию в международных миссиях, в которых участвуют Нидерланды, и объединение портфелей содействия развитию и внешней торговли»²⁹.

В 2014 году вместо Франса Тиммерманса на должность главы МИД

28 Letter of 22 May 2013 from the Minister for Housing and the Central Government Sector to the House of Representatives on the Civil Service Reform Agenda // Government of the Netherlands. URL: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/parliamentary-documents/2013/05/22/letter-to-the-house-of-representatives-on-the-civil-service-reform-agenda/the-dutch-civil-service-reform-agenda-2013-2018.pdf>.

29 Collet S. Modernizing the Dutch Diplomatic Service: a work in progress // The Hague Journal of Diplomacy. 2015. Vol. 10, no 4. P. 440–451.

был назначен Берт Кундерс, но это не оказало существенного влияния на ход и основные положения реформы.

Таким образом, внутренним драйвером реформы стала смена правительства, в приоритеты которого стало входить сокращение государственных расходов и общая реформа госслужбы, затронувшие и МИД.

Глобальными драйверами реформы являлись тренды, обозначенные в письме МИД парламенту (еще 2 касались отмеченных национальных приоритетов):

- «Система мультилатерализма испытывает трудности».
- «Центр мировой экономической активности все больше смещается в развивающиеся страны Азии, Латинской Америки и Африки».
- В развивающихся странах с сильной ролью государства (в частности, в странах БРИКС) «экономическая дипломатия зависит от способности взаимодействовать с их влиятельными правительственными органами».
- В западном мире взаимодействия с сетевыми структурами становятся не менее важны, чем официальные межгосударственные каналы.
- «Социальные сети становятся стандартной платформой для проведения политики и публичной дипломатии за рубежом»³⁰.

Содержание и ход реформы

Формально реформирование дипломатической службы

³⁰ Working together for the Netherlands, worldwide; Moving to the forefront of modern diplomacy // Government of the Netherlands. URL: <https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2013/06/28/working-together-for-the-netherlands-worldwide>.

Нидерландов происходило с конца 2013 по 2016 год. Однако фактически **преобразования в МИД начались сразу после назначения нового главы ведомства** Франса Тимерманса, и в план были включены отдельные меры, реализация которых уже началась. Например, после учреждения второго министерского поста в МИД туда в декабре 2012 года из Министерства экономики был перенесен генеральный директорат по внешнеэкономическим вопросам³¹. Кроме того, МИД планировал продолжить реализацию отдельных проектов, запущенных в рамках модернизации, в 2017 и 2018 годах, после формального завершения процесса³².

Летом 2013 года МИД направил в парламент письмо под заголовком **«Работая на благо Нидерландов по всему миру»**³³ с изложением основных идей реформы и предлагаемого сокращения расходов. В октябре 2013 года был утвержден **план «Модернизация дипломатии» на 2014–2016 годы**³⁴, в котором подробно изложено содержание реформы.

В плане сформулированы **цели** модернизации дипслужбы Нидерландов:

- создание передовой дипломатии;
- оказание первоклассных услуг (прежде всего, консульских и экономических);

31 Rapport bij het Jaarverslag 2012. Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) // Algemene Rekenkamer. URL: <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2013/05/15/rapport-bij-het-jaarverslag-2012-van-het-ministerie-van-bz/Rapport+bij+het+Jaarverslag+2012+BuiZa.pdf>.

32 Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken // Algemene Rekenkamer. URL: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/05/18/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2015-bij-het-ministerie-van-buitenlandse-zaken>.

33 Working together for the Netherlands, worldwide; Moving to the forefront of modern diplomacy // Government of the Netherlands. URL: <https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2013/06/28/working-together-for-the-netherlands-worldwide>.

34 Modernisering Diplomatie. Plan van aanpak. Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014–2016. Buitenlandse Zaken // Docplayer. URL: <https://docplayer.nl/19990079-Modernisering-diplomatie-plan-van-aanpak-hervormingen-en-bezuinigingen-bz-2014-2016.html>.

- развитие МИД в качестве ценного партнера для сотрудничества внутри правительства и за его пределами;
- выстраивание гибкой сетевой организации (дебюрократизация ведомства и поощрение горизонтального взаимодействия между сотрудниками);
- ориентированное на реформы сокращение расходов и инвестиций.

Для того чтобы достигнуть указанных целей, были определены **17 результатов**. В каждом случае было предусмотрено **описание итогового состояния** (end result) и **конкретные шаги** (partial results) с определенными сроками реализации, близкими, по сути, к формату дорожных карт³⁵. При этом на уровне утвержденного плана не происходила агрегация шагов в **проекты**; такая агрегация осуществлялась при реализации самого плана. Общее количество проектов, направленных на достижение целей, — более 40³⁶. Всего в плане 96 шагов³⁷. **Для каждого результата также указано, на какую сумму будут сокращены расходы МИД благодаря запланированным изменениям.**

В ходе реализации плана МИД выделил пять проектов в качестве приоритетных (signature projects)³⁸ (таблица 2).

35 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken // Internet Archive. URL: <https://archive.org/details/blg-513351/page/n3>.

36 Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken // Algemene Rekenkamer. URL: https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2015/05/20/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2014-bij-het-ministerie-van-buitenlandse-zaken/Verantwoordingsonderzoek_2014_Buitenlandse_Zaken_V.pdf.

37 Modernisering Diplomatie. Plan van aanpak. Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014–2016. Buitenlandse Zaken // Docplayer. URL: <https://docplayer.nl/19990079-Modernisering-diplomatie-plan-van-aanpak-hervormingen-en-bezuinigingen-bz-2014-2016.html>.

38 Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken // Algemene Rekenkamer. URL: https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2015/05/20/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2014-bij-het-ministerie-van-buitenlandse-zaken/Verantwoordingsonderzoek_2014_Buitenlandse_Zaken_V.pdf.

Таблица 2. Соотношение целей, результатов и шагов в плане «Модернизация дипломатии» в Нидерландах на 2014–2016 годы.

Примечание.

Цветами обозначено, к какой цели, согласно плану, относится результат; в ячейках указана степень вклада результата в достижение одной или нескольких целей, возрастающая от светлого к темному серому.

	Передовая дипломатия	Первоклассные услуги	Ценный партнер по сотрудничеству	Гибкая сетевая организация	Ориентированное на реформы сокращение расходов
1. Диппредставительства — это современные, эффективные и гибкие партнеры					
2. Политические директораты являются плоскими и гибкими, сфокусированными и нацеленными на сотрудничество					
3. Первоклассные страновые и региональные знания на службе у правительства					
4. Стратегическое знание и видение					
5. Профессионализм как основной критерий обновленной кадровой политики					
6. Первоклассные консульские услуги, которые ценятся клиентами					
7. Заметное улучшение экономических услуг которые ценятся клиентами					
8. МИД занимает центральное место в международной деятельности правительства					
9. МИД — в центре общества (повышение осведомленности граждан о внешней политике)					
10. Улучшение реализации программ					
11. Основные качества в центре нашей организационной культуры / «Новый способ работы»					
12. Полностью цифровой МИД					
13. Меньшая по размеру и более эффективная поддержка управления (management support)					
14. Клиентоориентированное управление организацией					
15. Снижение политической и управленческой нагрузки и реформирование вертикали управления					
16. Функциональное и рациональное управление зарубежной недвижимостью					
17. Проведение текущих и предстоящих сокращений расходов					

К примеру, достижению цели «Передовая дипломатия» должно содействовать получение пяти результатов, каждый из которых подразумевает конкретные шаги (таблица 3).

Таблица 3. Соотношение результатов и конкретных шагов, направленных на достижение цели «Передовая дипломатия» в плане «Модернизация дипломатии» в Нидерландах

Результат	Шаг (сокращенная версия)
<p>1. Дипломатические представительства — это современные, эффективные и гибкие партнеры</p>	<ul style="list-style-type: none"> — К началу 2014 года принято решение на уровне правительства относительно того, как диппредставительства будут реализовывать концепцию «одна команда» и как они достигнут экономии в 15%. — Диппредставительства в Кабуле и Сане сокращены, но способны осуществлять мониторинг и поддерживать реализацию сотрудничества в целях развития при минимальных расходах (подготовка решения с начала 2014 года, реализация летом 2015 года). — Формулируются новые полномочия для генконсульств в Антверпене, Мюнхене, Милане, Чикаго и Осаке. — К концу 2016 года на основе точечных экспериментов принято решение относительно регионального сотрудничества и менеджмента внутри сети диппредставительств. Оптимизировано распределение задач между Гаагой и диппредставительствами. — В 2014 году четко распределены задачи между диппредставительствами и директоратами в центральном аппарате, как можно шире используются рамочные инструкции. — В 2014 году разрабатывается механизм для того, чтобы при необходимости можно гибко расширять сеть представительств
<p>2. Политические директораты являются плоскими и гибкими, сфокусированными и нацеленными на сотрудничество</p>	<p>Состоит из 11 шагов и подразумевает совершенствование работы политических подразделений и их взаимодействия с генеральными директоратами (крупными структурными единицами). Шаги в основном направлены на уточнение сфер ответственности за определенные направления внешней политики и выстраивание механизмов координации.</p>

3. Первокласные страновые и региональные знания на службе у правительства	Состоит из 6 шагов, нацеленных на повышение эффективности региональных подразделений центрального аппарата, в том числе путем объединения сотрудников региональных подразделений в региональный пул, который выступает центром региональной и страновой экспертизы для партнеров внутри и вне правительства, а также путем распределения задач между пулом и тематическими (функциональными) подразделениями, с одной стороны, и диппредставительствами, с другой
4. Стратегическое знание и видение	Включает один шаг с целью изучить, как стратегическое знание генеральных директоратов может быть лучше интегрировано на уровне министерства и стать доступным другим ведомствам.
5. Профессионализм как основной критерий обновленной кадровой политики	<p>Предполагается 21 шаг. Все шаги разделены на группы в соответствии с четырьмя тезисами:</p> <ul style="list-style-type: none"> — повышение качества труда: целевой уровень удовлетворенности руководителей своими сотрудниками, совершенствование подбора персонала, увеличение доли сотрудников с временными контрактами и др.; — большая гибкость: переход к более плоской структуре, повышение производительности в рамках проектов, снижение бюрократических издержек и др.; — профессиональное сотрудничество и стимулирующая культура работы: целевые показатели удовлетворенности сотрудников работой, повышение разнообразия, увеличение доли женщин и др.; — МИД как ценный партнер по вопросам повышения квалификации внутри правительства

Общее управление реформой осуществлял генеральный секретарь МИД (наиболее высокопоставленным госслужащим, осуществляющим ежедневное руководство организацией) при поддержке небольшой специально созданной программной команды. Летом 2015 года эта команда была упразднена, а задачи по мониторингу и координации плана «Модернизации дипломатии» были возложены на сотрудников аппарата генерального

секретаря³⁹. План предусматривал создание проектной организации для проработки и имплементации шагов. В этот процесс следовало вовлечь сотрудников заинтересованных подразделений, в том числе диппредставительств⁴⁰.

В июле 2017 года МИД Нидерландов переехал в правительственное здание, где находились и другие ведомства⁴¹. Переезд не был включен в план модернизации МИД, но соответствовал приоритету правительства на снижение расходов на госслужащих. Сотрудники министерства остались недовольны недостатком рабочего места⁴². Другой проблемой стали ограничения допустимой нагрузки на пол в новом здании⁴³. Нидерландские дипломаты отмечают, что не все изменения в МИД оказались положительными и они были бы рады остаться в старом здании министерства⁴⁴.

Итоги реформы и оценка качества ее имплементации

В 2017 году МИД заявил о том, что план действий реализован в конце 2016 года и в дальнейшем ведомство будет вести мониторинг последствий изменений. В частности, МИД

39 Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken // Algemene Rekenkamer. URL: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/05/18/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2015-bij-het-ministerie-van-buitenlandse-zaken>.

40 Modernisering Diplomatie. Plan van aanpak. Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014–2016, Buitenlandse Zaken // Docplayer. URL: <https://docplayer.nl/19990079-Modernisering-diplomatie-plan-van-aanpak-hervormingen-en-bezuinigingen-bz-2014-2016.html>.

41 van Blanken K. Ministerie van Buitenlandse Zaken verlaat Apenrots // AD. URL: <https://www.ad.nl/den-haag/ministerie-van-buitenlandse-zaken-verlaat-apenrots-a9624977/>.

42 Niewold M. Ambtenaren chagrijnig door flexplekken, overheid start onderzoek // RTLNieuws. URL: <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/3708506/ambtenaren-chagrijnig-door-flexplekken-overheid-start-onderzoek>.

43 Printpapier en dansfeesten te zwaar voor zwakke vloer ministeries // NOS. URL: <https://nos.nl/artikel/2275495-printpapier-en-dansfeesten-te-zwaar-voor-zwakke-vloer-ministeries.html>.

44 Информация получена в рамках интервью ЦПУР с представителями дипломатического ведомства.

намеревался изучить, в какой степени выполнение проектов и шагов способствовало достижению стратегических целей реформы⁴⁵.

Во время реализации плана «Модернизация дипломатии» информация о реформе **публично предоставлялась в ежегодных отчетах МИД⁴⁶ и в обзорах Счетной палаты Нидерландов⁴⁷**, а также в письмах министерства парламенту. Отдельные направления реформы затрагивались в **докладах подразделения МИД**, занимающегося исследованиями и оценкой политики, речь идет об экономической дипломатии⁴⁸ и о публичной дипломатии⁴⁹.

В обзоре Счетной палаты за 2013 год кратко сообщено, что реформа государственной службы и приоритеты второго кабинета Рютте привели к сокращению финансирования и изменению внутренних процессов в МИД, в рамках модернизации диппредставительств министерство стремится предоставлять гражданам и бизнесу больше услуг⁵⁰. Согласно обзору за 2014 год, «процесс изменений управляется и отслеживается на высоком уровне внутри организации и проходит гладко. Проблемы часто возникают с теми программами, где предусматривается широкое

45 Bestuurlijke reactie op het concept-rapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2016, Buitenlandse Zaken (V) // Ministerie van Buitenlandse Zaken. URL: <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/brieven/2017/05/17/reactie-minister-van-bz-betreffende-verantwoordingsonderzoek-2016-buitenlandse-zaken/VO+2016+Ministerie+BuZa+reactie+minister+van+BuZa.pdf>.

46 Rijksjaarsverslag 2016 v Buitenlandse Zaken // Ministerie van Buitenlandse Zaken. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarsverslagen/2017/05/17/buitenlandse-zaken-2016/5.+V+Jaarsverslag+Ministerie+van+Buitenlandse+Zaken+2016.pdf>.

47 Algemene Rekenkamer. URL: <https://www.rekenkamer.nl/>.

48 Effectevaluatie Economische Diplomatie // Ministerie van Buitenlandse Zaken. URL: <https://web.archive.org/web/20190430004659/https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/terms-of-references-lopemd/2016/11/10/effectevaluatie-economische-diplomatie>.

49 Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010–2014. IOB Evaluatie. Nr 413 // Ministerie van Buitenlandse Zaken. URL: <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/beleidsdoorlichtingen/2016/11/01/413-%E2%80%93-beleidsdoorlichting-publieksdiplomatie-2010-2014/413+%E2%80%93+Beleidsdoorlichting+publieksdiplomatie+2010-2014.pdf>.

50 Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) // Algemene Rekenkamer. URL: <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2014/05/21/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2013-bij-het-ministerie-van-buitenlandse-zaken/Resultaten+VO+2013+bij+het+Ministerie+van+BZ+%28V%29.pdf>.

внедрение информационно-коммуникационных технологий»⁵¹. По оценке Счетной палаты, ответственность за 17 направлений (как и за достижение результатов в плане) была распределена на высоком уровне, однако полугодовой доклад министерства не давал полного представления о достигнутом прогрессе. Авторы обзора более подробно рассмотрели шесть направлений и отметили существующие проблемы, например отсутствие стратегического видения относительно управления зарубежной недвижимостью или слишком амбициозный темп создания цифрового архива ведомства.

В обзоре Счетной палаты за 2015 год приводятся некоторые результаты модернизации дипломатии: в части обновления кадровой политики была введена новая процедура назначений, а для улучшения консульских услуг был открыт контактный центр, работающий в режиме 24/7⁵². В отдельном разделе рассматривалась цифровизация МИД (один из пяти приоритетных проектов, запущенный в 2012 году и включенный в план модернизации в виде результата под номером 12). По мнению авторов, ее результаты трудно оценить из-за отсутствия детальных финансовых отчетов за предыдущие годы. Счетная палата также утверждала, что МИД должен подготовиться к тому, чтобы увязать продолжающиеся проекты с деятельностью министерства после официального завершения ограниченной по срокам модернизации⁵³. В обзоре за 2016 год отмечалось, что осуществление плана модернизации дипломатии было завершено 9 декабря 2016 года, часть проектов были реализованы согласно графику, остальные продолжают осуществляться и почти все должны быть выполнены в 2017 году⁵⁴.

51 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken // Internet Archive. URL: <https://archive.org/details/blg-513351/page/n3>.

52 Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken // Algemene Rekenkamer. URL: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/05/18/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2015-bij-het-ministerie-van-buitenlandse-zaken>.

53 Ibid.

54 Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken // Algemene Rekenkamer. URL: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2017/05/17/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2016-bij-het-ministerie-van-buitenlandse-zaken>.

Оценка реализованных мер как ответа на глобальные внешнеполитические вызовы

Соотношение мер и механизмов, заложенных в реформу по модернизации дипломатической службы в Нидерландах, с глобальными внешнеполитическими вызовами, влияющими на траекторию трансформации дипломатических ведомств, представлено в таблице 4.

Таблица 4. Сопоставление мер реформы в Нидерландах с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб.

Вызов: Экономизация	
Ответная мера	Эффект
<p>Реорганизация работы экономических подразделений МИД;</p> <ul style="list-style-type: none"> — перенос из Министерства экономики в МИД директората по внешнеэкономическим отношениям (DGBEB), при этом директорат должен был обслуживать сразу оба министерства; — формирование новой повестки МИД в сфере торговли, инвестиций и сотрудничества в целях развития; <p>Кроме того, реорганизация сопровождалась (1) объединением⁵⁵ этих сфер в единое портфолио с соответствующим бюджетом, а также, являясь частью комплекса мер по совершенствованию управления директоратами, (структурными подразделениями МИД, ответственными за крупные направления внешней политики) подразумевала (2) повышение их гибкости, клиентоориентированности, снижение иерархичности, при сокращении штата на 88 полных ставок.⁵⁶</p>	<p>Интеграция нового директората из Министерства экономики в структуру МИД должна была привести к повышению уровня экономических компетенций МИД. С той же целью дополнительно предусмотрена реформа взаимодействия внутри экономического блока обоих министерств.</p> <p>Обслуживание новым директоратом сразу двух министерств способствовало большей скоординированности работы министерств, с тем чтобы поддерживать экспорт и внешнюю торговлю.</p>

⁵⁵ Rijksbegrotingsfasen. URL: http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting,kst186654_4.html.

⁵⁶ Согласно результату 2 плана «Модернизация дипломатии» Нидерландов на 2014–2016 годы.

В экономической части данный результат предусматривал следующие шаги:

- разграничение сфер ответственности и обеспечение необходимого взаимодействия между директором по внешнеэкономическим отношениям (DGBEB) и генеральным директором по международному сотрудничеству (DGIS);
- назначение директората по международному бизнесу (в составе DGBEB) ответственным за экономическую дипломатию, в том числе взаимодействие с топ-секторами⁵⁷

Совершенствование экономических услуг, оказываемых МИД и его зарубежными представительствами, В ответ на запрос голландского бизнеса по улучшению взаимодействия⁵⁸.

В отчете за 2015 года МИД назвал примерами усовершенствованных экономических услуг для бизнеса новые продукты «Руководство по международному бизнесу»⁵⁹ и мобильное приложение NL Exports⁶⁰. Данное приложение было скачано в Google Play более 5000 раз⁶¹.

57 Топ-сектора (top sectors) — девять секторов, выделенных правительством Нидерландов в рамках развития экономики знаний: агро- и пищевая промышленность, химическая промышленность, креативные индустрии, энергетика, высокие технологии, логистика, науки о жизни и здоровье, коммерческое садоводство, управление водными и морскими ресурсами. Topsectoren. URL: <https://www.topsectoren.nl/>.

58 Согласно результату 7 плана «Модернизация дипломатии» Нидерландов на 2014–2016 годы.

59 Diensten voor internationaal zakendoen. Hoe kunnen we u helpen? // Ministerie van Buitenlandse Zaken. URL: <https://www.nederlandenu.nl/documenten/publicaties/2016/01/06/wegwijzer-internationaal-zakendoen>.

60 Rijksjaarslag 2015 v Buitenlandse Zaken // Ministerie van Buitenlandse Zaken. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2016/05/18/buitenlandse-zaken-2015/5.+V+Buitenlandse+Zaken.pdf>

61 NL exporteert // Google Play. URL: <https://play.google.com/store/apps/details?id=nl.ijsfontein.exportexpert.preview1>.

Для достижения результата потребовались следующие шаги:

- получение рекомендаций относительно метода дальнейшей стандартизации услуг;
- составление вместе с клиентами каталога услуг с измеримыми результатами;
- стандартизация экономических услуг (параллельно с аналогичным процессом стандартизации консульских услуг);
- внедрение новых стандартов оказания услуг при обучении сотрудников

В 2016 году Правительственная служба аудита⁶² отметила, что организации (включая МИД), участвующие в оказании экономических услуг наладили более интенсивное горизонтальное сотрудничество и запустили различные процессы по улучшению качества экономических услуг⁶³.

В 2018 году министр иностранных дел направил парламенту письмо, где отметил, что об удовлетворенности предпринимателей услугами МИД свидетельствует высокая оценка, данная посольствам крупными нидерландскими ассоциациями⁶⁴.

Вызов: Коммуникация

Ответная мера

Улучшение коммуникации МИД с населением, общественными структурами и организациями внутри страны⁶⁵.

Эффект

Некоторые меры в этом направлении применялись еще до начала реформы:

62 Central Government Audit Service входит в состав Министерства финансов. Auditdienst Rijk // Rijkoverheid. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/auditbeleid/auditdiensten>.

63 Samenwerking keten economische dienstverlening // Rijkoverheid. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/06/09/samenwerking-keten-economische-dienstverlening/samenwerking-keten-economische-dienstverlening.pdf>.

64 Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland // Overheid.nl. URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34952-30.html>.

65 Согласно результату 9 плана «Модернизация дипломатии» Нидерландов на 2014–2016 годы.

На достижение результата направлены следующие шаги:

- увеличение количества публичных презентаций о важности участия страны в международных делах;
- систематическое использование социальных медиа дипломатами для продвижения общественных интересов;
- создание постоянно действующих форматов диалога с партнерами и клиентами;
- проведение периодических консультаций с группой представителей со стороны общества

После назначения главой МИД Франса Тиммерманса дипломаты получали поощрение за участие в медийных ток-шоу и активное использование соцсетей⁶⁶.

Осенью 2013 года МИД создал⁶⁷ атлас социальных сетей со списком всех дипломатических аккаунтов в соцсетях. В 2015 году МИД выпустил руководство, содержащее общие стандарты для ведения страниц в социальной сети Facebook⁶⁸ (первые версии руководств для соцсетей были разработаны в 2012 году).

Подразделение МИД, занимающееся исследованиями и оценкой политики, подготовило исследование, посвященное публичной дипломатии Нидерландов за 2010–2014 годы. По данным источника, увеличилось количество сообщений в дипломатических аккаунтах. Дипломаты начали готовить планы ведения соцсетей, создали закрытую группу BZ Content Club в Facebook, вероятно, для обмена информацией и координации. В этом же докладе говорится, что в системе МИД использование социальных сетей не всегда хорошо организовано и не ориентировано на достижение целей.

В своих отчетах МИД не сообщал о ходе реализации 3-го и 4-го шагов. В самом плане они описаны общими словами, что также ограничивает возможности независимо оценить их эффективность.

66 Righton N. 'Nederlandse diplomatieke dienst moet drastisch hervormen' // De Volkskrant. 2013, May 30. URL: <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/nederlandse-diplomatieke-dienst-moet-drastisch-hervormen-b9004081/>.

67 Ministerie van Buitenlandse Zaken brengt social-media atlas uit // Dutch Cowboys. URL: <https://www.dutchcowboys.nl/socialmedia/29907>.

68 Facebookhandleiding Buitenlandse Zaken // Rijksoverheid. URL: <https://www.communicatierijk.nl/documenten/publicaties/2015/07/17/facebookhandleiding-buitenlandse-zaken>.

Вызов: Координация

Ответная мера	Эффект
<p>Закрепление за МИД «ключевого и уникального» статуса в плане оказания государственных услуг за рубежом, а также повышение роли МИД в межведомственной координации в сфере внешней политики⁶⁹.</p>	<p>За исключением первого шага, реализация которого, вероятно, публично не освещалась, предусмотренные шаги привели к ожидаемому эффекту:</p>
<p>На достижение результата были направлены следующие шаги:</p>	<p>В 2015 году МИД создал Академию международных отношений⁷¹ для предоставления образовательных услуг внутри правительства и обмена знаниями (шаги 3, 5, 6). Академия является частью Государственного кампуса, правительственной площадки для получения образования и повышения квалификации. Согласно опубликованному отчету академии, в 2018 году в ее образовательных мероприятиях приняли участие почти 9000 человек⁷².</p>
<ul style="list-style-type: none"> — совместное изучение МИД и другими ведомствами, для каких направлений политики и в каких случаях необходимо формировать межведомственные проектные команды; 	<p>В рамках исполнения шага 4 в данном блоке, на международное сотрудничество (HGIS) в 2014 году в бюджете предусматривалось сокращение расходов более чем на 1 млрд евро в течение пяти лет⁷³. Впоследствии, однако, расходы в рамках HGIS не снижались так резко, а в бюджетном документе на 2019 год было предусмотрено увеличение расходов на следующие пять лет.</p>
<ul style="list-style-type: none"> — создание обновляемого каталога услуг, оказываемых внутри правительства; 	
<ul style="list-style-type: none"> — определение того, каким образом МИД станет центром региональной и страновой экспертизы для госслужащих и общества; 	
<ul style="list-style-type: none"> — подготовка Координационным комитетом по международным делам (органом межведомственного согласования по вопросам внешней политики) плана сокращения бюджета на международное сотрудничество в первой половине 2014 года⁷⁰; 	
<ul style="list-style-type: none"> — интенсификация сотрудничества МИД с другими ведомствами для повышения международной экспертизы на госслужбе и узкопрофильной экспертизы в МИД; 	

69 Согласно результату 8 плана «Модернизация дипломатии» Нидерландов на 2014–2016 годы.

70 В рамках однородного бюджета на международное сотрудничество (HGIS) объединены расходы различных ведомств на международное сотрудничество. 11 Wat is de HGIS? // Rijksbegroting. URL: http://www.rijksbegroting.nl/2018/kamerstukken,2017/9/20/kst236893_2.html.

71 Over ons // Academie voor Internationale Betrekkingen. Ministerie van Buitenlandse Zaken. URL: <https://www.academieinternationalebetrekkingen.nl/nl/Over+ons/Over+ons>.

72 Annual report 2018 // Academy for International Relations. URL: <https://www.academieinternationalebetrekkingen.nl/FileStream.ashx?id=6f3b65c9-3a08-49ea-9764-62f0d0b140f9>.

73 HGIS-nota 2015: Homogene Groep Internationale Samenwerking // Ministerie van Buitenlandse Zaken. URL: http://www.rijksbegroting.nl/binaries/pdfs/homogene_groep_internationale_samenwerking.pdf.

- запуск на базе МИД программы тренингов для сотрудников правительства, с тем чтобы они могли приобрести знания в сфере дипломатии, с возможным участием частного сектора;
 - дальнейшее развитие организации общих сервисов ЗW⁷⁴ под управлением МИД для госслужащих, направляющихся в командировки или работающих за границей
-

Ответ на национальные и глобальные вызовы: лучшие практики из опыта Нидерландов

Модернизация дипломатической службы в Нидерландах в первую очередь была нацелена на сокращение расходов. Кроме того, она во многом отвечала и на глобальные вызовы экономизации и координации.

В экономической сфере интересным ответом на соответствующий вызов стал **перенос генерального директората по внешнеэкономическим отношениям** из Министерства экономики в МИД, где был учрежден второй министерский пост, и наделение директората полномочиями по обслуживанию обоих ведомств. За счет этого усиливались экономические компетенции МИД, обеспечивалась координация между внешне- и внутриэкономической деятельностью правительства. В рамках реформы ответом на вызовы экономизации послужила и **стандартизация экономических услуг, оказываемых системой МИД**, за счет чего министерство смогло стать более востребованным партнером для экономических акторов.

В вопросе повышения общеправительственной координации при проведении внешней политики кейс Нидерландов интересен техническим решением: **на базе МИД были созданы и получили развитие общие сервисы для правительства**, касающиеся

⁷⁴ Сокращение от слогана «Работая на благо Нидерландов по всему миру» (Werken voor Nederland, WereldWijd).

зарубежной деятельности. Подведомственная МИД организация общих сервисов 3W была основана в 2013 году и к 2017 году предоставляла услуги сотрудникам девяти ведомств при поездках за границу, в том числе оформление паспортов, выплату командировочных, медицинские услуги и др.

2.2. Германия: доклад «Review 2014» и реформа МИД (2014–2016)

Общий контекст проведения реформы

Реформа, получившая название «Review 2014», была проведена в первые годы работы третьего кабинета [Ангелы Меркель](#) под руководством главы МИД [Франк-Вальтера Штайнмайера](#). С 2005 по 2009 год Штайнмайер уже руководил МИД Германии, в 2009–2013 годах он был лидером оппозиционной фракции Социал-демократической партии (СДПГ) в Бундестаге. В результате выборов 2013 года СДПГ вошла в правящую коалицию с Христианско-демократическим союзом (ХДС) и Христианско-социальным союзом (ХСС), и Штайнмайер получил пост главы МИД. В коалиционном соглашении между партиями⁷⁵ напрямую о реформе МИД не говорилось, в части, посвященной внешней политике, было приведено несколько идей, которые вошли в содержание «Review 2014»:

- акцент на внешней культурной и образовательной политике;
- обязательство укрепить межведомственную координацию в сфере внешней политики и безопасности;
- развитие структур по предотвращению кризисов;

⁷⁵ Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. (2013). URL: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

- более активное привлечение в качестве консультантов при выработке политики исследовательских институтов в сфере миротворчества и изучения конфликтов⁷⁶.

Реформа была анонсирована⁷⁷ в тот же день в декабре 2013 года, когда Штайнмайер вступил в должность главы МИД. В своей инаугурационной речи он заявил: «Сегодня нам нужна зрелая, компетентная дискуссия об институциональных рамках, в которых должна осуществляться наша внешнеполитическая деятельность, о степени ответственности, которую мы можем взять на себя в ближайшие 10–20 лет, а также о том, где находятся пределы наших возможностей»⁷⁸. Штайнмайер связал необходимость переосмыслить основы внешней политики Германии в связи с меняющейся обстановкой в мире, в частности с ростом евроскептицизма, кризисом многосторонних институтов, региональными кризисами. Сославшись на опыт оценки внешней политики в других странах, он заявил о намерении запустить «похожие процессы внутреннего осмысления будущих перспектив немецкой внешней политики»⁷⁹. По его словам, такой обзор следовало бы провести не только внутри министерства, но и с привлечением других заинтересованных групп, прежде всего гражданского общества.

Для того чтобы организовать процесс обсуждения внешней политики, Штайнмайер пригласил **Кристофа Бертрама**, бывшего директора ведущего немецкого аналитического центра «Фонд науки и политики» (SWP). Со стороны МИД ответственным был назначен **Томас Баггер**, возглавлявший отдел планирования политики с 2011 по 2017 год⁸⁰.

⁷⁶ Ibid. P. 121-122.

⁷⁷ Bendiek A. The "2014 Review": Understanding the Pillars of German Foreign Policy and the Expectations of the rest of the World. Berlin: SWP, 2015. P. 2.

⁷⁸ Speech by Dr Frank-Walter Steinmeier, Federal Minister for Foreign Affairs, at the handover ceremony on 17 December 2013 // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/131217-bm-antrittsrede/258766>.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Bagger T. Strategiebildungsprozesse // Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung. Wiesbaden: Springer VS, 2019. S. 111–120.

Обсуждение началось в феврале 2014 года и продолжалось в течение года. С одной стороны, происходило переосмысление внешней политики с участием общественности, а с другой — осуществлялась подготовка масштабной реформы МИД. По словам Баггера, поначалу преобладала дискурсивная составляющая, а вопрос о реальных изменениях процессов и структур МИД по-настоящему обозначился лишь в середине «наполненного кризисами 2014 года»⁸¹. Баггер также отмечает, что бюджетные соображения не играли существенной роли в реформе МИД Германии, если сравнивать с аналогичными реформами внешнеполитических ведомств во многих других странах⁸².

Обсуждения были разделены на три фазы — с экспертами, с немецкими гражданами (серия мероприятий в городах Германии) и внутри министерства. **Вовлечение в дискуссию широкого круга участников стало одной из отличительных черт**, и на этом МИД Германии сделал акцент.

В первой фазе для публикации материалов, относящихся к проведению «Review 2014», был создан отдельный сайт⁸³ и аккаунт в Твиттере⁸⁴ (в данный момент не активны). На сайте размещались⁸⁵ письменные ответы экспертов на вопросы Штайнмайера «Что не так с внешней политикой Германии? И что нужно поменять?»⁸⁶ Свои предложения прислали почти 60 экспертов, треть из них были из Германии, остальные — зарубежные⁸⁷. Вторая фаза обзора включала проведение более

81 Bagger T. 'Review2014': A Project of Reflection and Change in German Foreign Policy // The Hague Journal of Diplomacy. 2015. Vol. 10, no 4. P. 421–429.

82 Ibid. P. 423.

83 Review 2014. URL: <https://web.archive.org/web/20141115232442/http://review2014.de/de/themen.html>.

84 Review2014. [@Review2014]. URL: <https://twitter.com/Review2014>.

85 Denken für Deutschland // Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. URL: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2014/juli-august/denken-fuer-deutschland>.

86 Review 2014. Crisis – Order – Europe // Auswärtige Amt. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/692042/ceff6308ebdb0d2d7c62725089c4198/review2014-data.pdf>.

87 Ibid. S. 50–51.

чем 60 публичных мероприятий в городах Германии с участием главы МИД и других сотрудников ведомства.

В ходе третьей фазы для составления «Review 2014» были опробованы не типичные для министерства форматы работы. Будущее немецкой дипломатии обсуждали в формате «аквариума» (fishbowl), где все участники могли высказаться в присутствии министра. Был проведен внутренний семинар по выработке идей, в ходе которого сотрудники МИД могли выдвигать проекты, касающиеся улучшения работы ведомства. Кроме того, проведена модерлируемая дискуссия на онлайн-площадке, где дипломаты могли оставлять сообщения анонимно⁸⁸.

Таким образом, ключевым *внутренним драйвером* реформы в Германии стала смена правительства и инициатива нового главы МИД Франк-Вальтера Штайнмайера по «перезагрузке» МИД, снизившего общую эффективность своей работы. К этому добавлялись опасения, что МИД теряет контроль над внешнеполитической повесткой за счёт усиления роли аппарата канцлера, особенно на треке ЕС⁸⁹.

К *глобальным драйверам* реформы относятся три вызова, сформулированные по итогам обсуждений:

- «кризис»: возникновение кризисов как перманентная характеристика современности;
- «порядок»: изменение параметров международного порядка, в значительной степени связанное с подъемом Китая, а также с давлением глобализации, которое выражается в том числе в виде параллельных структур, регионализме, появлении на повестке дня новых вопросов, например политики в сфере киберпространства;

88 Ibid. S. 37–41.

89 Информация получена в рамках интервью ЦПУР со страновым экспертом.

- «Европа»: необходимость сохранить и усилить европейскую интеграцию в качестве основы внешней политики Германии⁹⁰.

Содержательно эти вызовы частично пересекаются с такими глобальными внешнеполитическими вызовами, как экономизация (подъем Китая) и координация (согласование национальной внешней политики с приоритетами ЕС).

Содержание и ход реформы

В конце февраля 2015 года МИД провел **презентацию итогов годового обсуждения** — доклада «Review 2014» с подзаголовком «Кризис. Порядок. Европа»⁹¹. В этом публичном документе зафиксировано содержание предлагаемой реформы. Доклад содержал описание процесса обсуждений, возникавших идей и предложений по повышению эффективности немецкой дипломатии.

Изменения предполагалось провести по семи направлениям (таблица 5). Первые три отвечали на главные вызовы («кризис», «порядок», «Европа»), остальные четыре направления — на вызовы более прикладного характера, касающиеся непосредственно деятельности МИД.

Каждое направление раскрыто в одном абзаце, где изложены как конкретные шаги (например, создание нового генерального директората по реагированию на кризисные ситуации), так и общие подходы. Согласно документу, эти предложения должны были быть реализованы в течение 18 месяцев — к лету 2016 года.

Таблица 5. Направления реформы МИД Германии, предложенные в докладе «Review 2014»⁹²

⁹⁰ Ibid. S. 8–12.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid. S. 44–46.

Направление изменений	Содержание изменений
<p>1. Совершенствование механизма предупреждения кризисов, расширение дипломатического инструментария</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Совершенствование инструментария предотвращения, раннего предупреждения и управления кризисными ситуациями; — объединение и укрепление соответствующих подразделений внутри МИД, в том числе путем создания нового генерального директората (структурного подразделения на уровне замминистра), отвечающего за реагирование на кризисные ситуации; — формирование «кризисного пула», который позволит оперативно направлять дипломатов в кризисные зоны и формировать специальные проектные команды; — оценка возможностей увеличения помощи миротворческой деятельности ООН; — усиление Центра миротворческих операций (ZIF)⁹³, готовящего гражданский персонал для кризисного реагирования
<p>2. Новый импульс для справедливого и мирного международного порядка</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Адаптация структур и политик МИД, для того чтобы влиять на процессы изменения международного порядка путем укрепления многосторонних институтов; — создание внутри федерального правительства комитета государственных секретарей (неполитических руководителей уровня замминистра), которые будут заниматься вопросами, связанными с международным порядком (по аналогии с группой RELEX в рамках Европейской комиссии⁹⁴);

⁹³ ZIF является неправительственной организацией, получает финансирование федерального правительства Германии. Единственным акционером Центра является ФРГ, которую представляет МИД. ZIF. URL: <https://www.zif-berlin.org/en/about-zif/what-we-do.html>.

⁹⁴ Рабочая группа советников по внешней политике (Working Party of Foreign Relations Counsellors) состоит из представителей всех государств — членов ЕС и занимается вопросами, связанными с общей внешней и оборонной политикой ЕС. Working Party of Foreign Relations Counsellors (RELEX) // European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-foreign-relations-counsellors/>.

	<ul style="list-style-type: none"> — акцентирование внимания на таких внешнеполитических инструментах, как международное сотрудничество в правовой сфере и продвижение принципа верховенства права; — усиление компетенций в сфере многосторонней дипломатии путем создания генерального директората, отвечающего за вопросы, связанные с международным порядком
<p>3. Более прочное закрепление «европейской составляющей» (europäischen Reflex) в немецкой дипломатии</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Закрепление европейской составляющей во всех областях внешней политики посредством соответствующих кадровых и структурных мер и обеспечения еще более тесных связей с институтами ЕС в Брюсселе; — систематический учет влияния всех действий, предпринимаемых МИД и другими ведомствами Германии, на партнеров по ЕС
<p>4. Расширение пространства для стратегического осмысления</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Оптимизация рабочих процессов и при необходимости повышение их гибкости (включая непрерывную хорошо структурированную и профессионально модернизируемую расстановку приоритетов, проведение регулярных мозговых штурмов на высоком уровне по сквозным темам, использование современных сценарных и прогностических методов и т.д.); — поддержка совместного стратегического прогнозирования, которое обеспечивает федеральное правительство; — более систематическое изучение прошлого опыта и совершенствование практик проведения оценки
<p>5. Совершенствование коммуникации</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Пересмотр коммуникационных процессов и структур МИД с особым акцентом на онлайн-форматы и цифровые медиа; — повышение восприимчивости МИД к внешним и внутренним стимулам, в том числе к сигналам со стороны Бундестага и гражданского общества, к скептицизму и озабоченности общественности, ко вкладу и идеям других внешнеполитических игроков;

	<ul style="list-style-type: none"> — регулярное проведение дискуссий в форматах, опробованных в ходе «Review 2014» (симуляции, интернет-обсуждения); — Запуск нового формата диалога — гражданской конференции (Bürgerkonferenz) с 2015 года
<p>6. Повышение открытости и развитие сетевых связей</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Отражение в деятельности МИД растущего разнообразия немецкого общества; — трансформация МИД в хаб современной дипломатии и более активное использование информации и идей гражданского общества, академических и экспертных организаций; — совершенствование сетевого взаимодействия на всех уровнях внутри министерства; — позиционирование МИД и дипломатических представительств как платформы, на которой должны быть интегрированы и согласованы многочисленные компоненты внешней политики Германии
<p>7. Более эффективная мобилизация ресурсов</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Акцентирование внимания на лидерских компетенциях и персональной ответственности; — совершенствование механизмов обмена информацией; совершенствование внутренней коммуникации; — внедрение современной матричной формы управления для более интенсивного взаимодействия между генеральными директоратами внутри министерства; — создание более привлекательных карьерных перспектив, особенно для выдающихся сотрудников; — большее вовлечение сети дипломатических представительств в процессы принятия решений и ежедневное формулирование внешней политики

На основе доклада в МИД Германии был подготовлен «План действий для более эффективной дипломатической службы» (Aktionsplan für einen schlagkräftigeren Auswärtigen Dienst). По

словам одного из организаторов реформы Томаса Баггера⁹⁵, на десяти страницах более детально были прописаны изменения по тем же семи направлениям. План действий предназначался для внутреннего пользования и не публиковался.

В статье, посвященной «Review 2014», Баггер также сообщал, что по завершении работы над докладом и планом действий для управления процессом реформирования и имплементации изменений в МИД была создана команда из пяти человек, находящаяся в непосредственном подчинении министра. На основе семи направлений эта команда сформировала конкретные проекты. К лету 2015 года были запущены 10 таких проектов, над каждым из которых работали группы сотрудников из разных подразделений⁹⁶.

Итоги реформы и оценка качества ее имплементации

Один из главных результатов реформы — создание в марте 2015 года Генерального директората по гуманитарной помощи, предотвращению кризисов, стабилизации и постконфликтному восстановлению (в соответствии с первым направлением предложений «Review 2014»)⁹⁷. Именно его чаще всего упоминают представители МИД. Идея создания такого подразделения возникла в министерстве до начала реформы и была встроена в процесс обзора⁹⁸. По словам Томаса Баггера, прежде для реагирования на кризисные ситуации МИД заново создавал временные структуры по принципу *ad hoc*. Теперь же есть понимание необходимости сохранить их на постоянной основе,

95 Bagger T. 'Review2014': A Project of Reflection and Change in German Foreign Policy // The Hague Journal of Diplomacy. 2015. Vol. 10, no 4. P. 421–429.

96 Ibid.

97 Directorate General for Humanitarian Assistance, Crisis Prevention Stabilisation and Post-Conflict Reconstruction // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aamt/auswdienst/abteilungen/s-node>.

98 Информация получена в рамках интервью ЦПУР со страновым экспертом.

для того чтобы каждый раз не начинать с нуля, постепенно накапливать экспертизу и поддерживать в готовности квалифицированный персонал⁹⁹. Новое подразделение также стало площадкой для разработки современных инструментов раннего предупреждения, анализа и стратегического прогнозирования кризисных ситуаций на основе данных¹⁰⁰. Спустя полтора года после появления нового генерального директората Баггер заявил, что без созданных в МИД структур по кризисному реагированию Германия не смогла бы возглавить международную группу по стабилизации на территориях, освобожденных от ИГИЛ¹⁰¹ (группировка запрещена на территории России).

Помимо структурных изменений министерство руководило процессом разработки нового руководства по предотвращению кризисов и разрешению конфликтов. На уровне правительства его утвердили в июне 2017 года¹⁰². Тогда же был принят закон о командировании (секондировании) гражданского персонала для предотвращения кризисных ситуаций¹⁰³. В начале июля 2017 года была завершена трансформация Центра миротворческих операций (ZIF), с тем чтобы он мог направлять персонал для решения задач кризисного реагирования. Бюджет ZIF был увеличен на 60%, персонал — на 40%¹⁰⁴. Изменение внутренней структуры МИД сопровождалось переездом 180 и реновацией 50 офисов¹⁰⁵.

99 Wir müssen weiterhin selbst Antworten geben // Die Bundeswehr. 2015. No 10. URL: <https://exploredoc.com/doc/9206125/bedrohung-f%C3%BCr-den-weltfrieden-erh-donau>.

100 Krisenfrüherkennung, Konfliktanalyse und Strategische Vorausschau. (2019) // Auswärtiges Amt. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/krisenpraevention/-/2238138>.

101 Scheffer U. Berliner Rollenspiele // Der Tagesspiegel. 2016. November 1. URL: <https://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/deutschlands-neue-aussenpolitik-berliner-rollenspiele/14763184.html>.

102 Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace // Federal Government. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1214246/057f794cd3593763ea556897972574fd/preventing-crises-data.pdf>.

103 Germany > Elimination of forced labour // International Labour Organization. URL: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=106043&p_country=DEU&p_classification=03.

104 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kathrin Vogler, Annette Groth, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion // Deutscher Bundestag. URL: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/135/1813598.pdf/>.

105 Dank an den "Inneren Dienst" // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/151029-bm-hausarbeiter/275958>.

Доклад «Review 2014» и план реформы МИД привели к **существенным изменениям в коммуникационной деятельности министерства**. Так, была переориентирована¹⁰⁶ международная культурная и образовательная политика (в Германии ее рассматривают как третью основу внешней политики¹⁰⁷), в частности, предполагалось, что она будет более активна в кризисных регионах, предусмотрено усиление принципа сотворчества, расширение культурной инфраструктуры Германии за рубежом¹⁰⁸.

МИД сделал акцент на развитии цифровых средств коммуникации. Летом 2016 года в департаменте по культуре и коммуникациям МИД был создан отдел по стратегическим коммуникациям, его возглавил директор по стратегическим коммуникациям МИД¹⁰⁹. В отчете Бундестагу министерство сообщило, что задача нового подразделения — «информировать о немецкой внешней политике как можно более широкую аудиторию как внутри страны, так и за рубежом и лучше понять возлагаемые на Германию ожидания»¹¹⁰. Новое подразделение должно было вести коммуникацию по всем каналам, прежде всего адаптировать ее к социальным сетям. В команду отдела по стратегическим коммуникациям вошли не только карьерные дипломаты, но и специалисты в сфере коммуникаций: к марту 2018 года появились веб-дизайнер, графический дизайнер, видеоредактор, специалист по организации кампаний, специалист по социальным

106 Was wir tun. 21. Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik für das Jahr 2017 // Auswärtiges Amt. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2177718/893ae0d7033056d7f6ce7e51a61d42e0/akbp-bericht-2017-data.pdf>.

107 Maaß K.-J. The Third Pillar of Diplomacy // Goethe Institut. URL: <https://www.goethe.de/en/kul/ges/20723017.html>; См. дальше: Die dritte Säule: Beiträge zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik // Politik & Kultur / hrsg. von O. Zimmermann, T. Geisser // Deutscher Kulturrat. URL: https://www.kulturrat.de/wp-content/uploads/2018/07/AusPolitikUndKultur_Nr16.pdf.

108 Unterrichtung durch die Bundesregierung. 19. Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik // Deutscher Bundestag. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/115/1911510.pdf>.

109 Unterrichtung durch die Bundesregierung. 20. Bericht der Bundesregierung Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik // Deutscher Bundestag. URL: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/115/1811550.pdf>.

110 Ibid. S. 5–6.

сетям, журналист¹¹¹. В качестве примера стратегической коммуникации МИД после «Review 2014» приведем **кампанию «Слухи о Германии»** (Rumours about Germany)¹¹², адресованную потенциальным иммигрантам и проводившуюся с 2015 года. В 2017 году министерство создало одноименный сайт¹¹³.

В ноябре 2015 года МИД Германии запустил¹¹⁴ стратегический диалог с частными фондами с целью найти **новые возможности сотрудничества с неправительственными организациями, ведущими международную деятельность** (направление «Повышение открытости и развитие сетевых связей» в докладе «Review 2014»). В рамках диалога было создано семь рабочих групп по регионам мира и две тематические группы (по вопросам миграции и сетевого взаимодействия с выпускниками)¹¹⁵. В отчетах Бундестагу о международной культурной и образовательной политике МИД сообщал о проектах, идеи которых возникли в ходе стратегического диалога¹¹⁶.

Для **повышения открытости и улучшения коммуникации с немецкими гражданами** МИД выполнил намеченный в «Review 2014» пункт о **создании новых форматов диалога**. В 2016 года министерство организовало «гражданскую мастерскую по внешней политике» (Bürgerwerkstatt Außenpolitik): был проведен открытый прием заявок, и более 130 граждан получили приглашение для обсуждения внешнеполитических вопросов с

111 Kindl, A. [@GERonStratCom]. (2018, March 2). Giant leap for #StratCom @GermanyDiplo - from today we have a full-fledged expert team (web design, graphic design, video, campaign management, social media, journo)#behindthescene [Tweet]. URL: <https://twitter.com/GERonStratCom/status/969550914087542784>.

112 Fake news, bots and provocative statements — disinformation on the internet // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/disinformation-on-the-internet/2125634>.

113 Rumours about Germany. URL: <https://rumoursaboutgermany.info/>.

114 Hin zu einer "Außenpolitik der Gesellschaften" — Außenminister Steinmeier gibt Startschuss für Strategischen Dialog zwischen Auswärtigem Amt und privaten Stiftungen // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/151130-stiftungskonferenz/276812>.

115 Unterrichtung durch die Bundesregierung 20. Bericht der Bundesregierung Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik. // Deutscher Bundestag. URL: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/115/1811550.pdf>.

116 Ibid.

участием дипломатов¹¹⁷. Гражданские мастерские проводились и после завершения реформы: мероприятия в таком формате прошли в 2017 и 2018 годах¹¹⁸. Также МИД начал устраивать аналогичные встречи с меньшим составом участников. Мероприятия были сфокусированы на конкретной проблеме или ситуации («открытый ситуационный центр»¹¹⁹). Также проходили встречи дипломатов с общественностью в разных городах страны (в формате дискуссии представителей власти с гражданами)¹²⁰. Министерство публикует расписание открытых для участия встреч¹²¹ и отмечает прошедшие мероприятия на карте¹²². В 2017 году берлинский Институт глобальной публичной политики по заказу МИД подготовил исследование с рекомендациями о дальнейшем развитии гражданского диалога по вопросам внешней политики¹²³.

В рамках седьмого направления по более эффективной мобилизации ресурсов МИД работал в рамках 3 проектных команд «над совершенствованием управления знаниями и идеями, укреплением нашей культуры управления и снижением барьеров для групп всех уровней карьеры и статуса»¹²⁴. В начале 2016 года в МИД была запущена¹²⁵ программа менторства для младших

117 Strum D., von. Steinmeiers Speeddating mit dem Volk // Welt. 2016, February 2. URL: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article152444782/Steinmeiers-Speeddating-mit-dem-Volk.html>.

118 Das Format Bürgerwerkstatt // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/aussenpolitiklive/buergerwerkstatt-node>.

119 Open Situation Room // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/aussenpolitiklive/02-open-situation-room>.

120 Diplomaten im Dialog // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/aussenpolitiklive/03-diplomaten-im-dialog>.

121 Aktuelle Veranstaltungen // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/aussenpolitiklive/04-veranstaltungskalender>.

122 Veranstaltungsübersicht Außenpolitik Live // MapHub. URL: https://maphub.net/AAbuergerdialog/Burgerdialog_AA.

123 Adebahr C., Brtockmeier S., Li M. Stärkung von Bürgerdialog zu Außenpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und Beispiele aus dem In- und Ausland // Global Public Policy Institute. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2074186/32c8625e39a0bc980aeed84f6227854a/180508-studie-global-policy-institute-data.pdf>.

124 Grußwort von Staatssekretär Stephan Steinlein bei der Vorstellung des AA Mentoring-Programmes // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160225-sts-s-mentoring/278880>.

125 Ibid.

сотрудников. Управление программой осуществляет специалист по равным возможностям при поддержке консультативного совета. Реформа также затронула руководящий уровень: в министерстве была разработана¹²⁶ миссия добросовестного руководства и составлен справочник для руководителей высшего уровня. В структуре МИД появился Центр лидерских компетенций, где сотрудники, занимающие руководящие должности, должны были проходить дополнительное обучение.

Оценка реализованных мер как ответа на глобальные внешнеполитические вызовы

В таблице 6 глобальные внешнеполитические вызовы соотнесены с мерами, реализованными в рамках реформы МИД Германии. Отметим, что среди всех изученных в этом обзоре кейсов только в двух случаях, в Германии и США, не было мер, которые непосредственно отвечали на вызов экономизации.

Таблица 6. Сопоставление мер реформы в Германии с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Экономизация

Ответная мера	Эффект
Мер, направленных на разрешение данного вызова, не обнаружено	—

¹²⁶ Forum III - Vortrag von MinDir Dold - Auswärtiges Amt // Bundesministerium des Innern, für Bau und Heima. URL: <https://www.orghandbuch.de/SharedDocs/Publikationen/Nachrichten/Forum%20III.html>.

Вызов: Коммуникация

Ответная мера	Эффект
<p>Развитие цифровой коммуникации:</p> <ul style="list-style-type: none"> — создание отдельного структурного подразделения по стратегической коммуникации, — наем специалистов в сфере коммуникаций 	<p>МИД стал активнее вести коммуникацию в соцсетях, стандартизировал тематические твиттер-аккаунты высокопоставленных дипломатов¹²⁷.</p>
<p>Запуск новых форматов диалога с обществом внутри Германии:</p> <ul style="list-style-type: none"> — гражданские мастерские по внешней политике; — открытый ситуационный центр; — открытые встречи дипломатов с гражданами 	<p>Был запущен отдельный сайт «Слухи о Германии». По данным МИД, с конца октября 2017-го по начало августа 2018 сайт посетили 340 000 пользователей¹²⁸.</p> <p>В глобальном рейтинге цифровой дипломатии Германия поднялась с тринадцатого места в 2016 году на шестое в 2017-м (в дальнейшем рейтинг не обновлялся)¹²⁹</p> <p>В докладе Института глобальной публичной политики о гражданском диалоге по вопросам внешней политики в Германии, сообщается, что многие опрошенные в ходе исследования немецкие организации «приветствуют усиление роли МИД в гражданском диалоге и внешней политике»¹³⁰.</p> <p>По оценке авторов доклада, МИД Германии «входит в небольшой круг министерств иностранных дел, активно работающих в области гражданского диалога».</p>

127 No secret diplomacy here: sixteen Federal Foreign Office Twitter accounts on specific issues // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/spartenkanaele/1606966>.

128 Fake news, bots and provocative statements – disinformation on the internet // Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/disinformation-on-the-internet/2125634>.

129 Digital Diplomacy Review 2017 #DDR17 Global Ranking. URL: <https://web.archive.org/web/20181009235452/http://digital.diplomacy.live:80/ddr17/>.

130 Stärkung von Bürgerdialog zu Außenpolitik in Deutschland // Auswärtiges Amt. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2074186/32c8625e39a0bc980aeed84f6227854a/180508-studie-global-policy-institute-data.pdf>.

По сравнению с другими министерствами иностранных дел он значительно продвинулся в плане диалоговой направленности своих мероприятий»¹³¹. Как отмечается в докладе, в целом гражданский диалог укрепляет демократический потенциал, увеличивает поддержку политики и часто рассматривается как элемент достойного правления (good governance)

Вызов: Координация

Ответная мера

В «Review 2014» были предложены следующие меры, нацеленные на повышение координации внутри правительства:

- создание межведомственного комитета госсекретарей по вопросам, связанным с международным порядком;
- проведение федеральным правительством совместного стратегического прогнозирования;
- позиционирование МИД и диппредставительств как платформы, объединяющей различные компоненты внешней политики

Эффект

О реализации мер «Review 2014», связанных с повышением координации в сфере внешней политики, публично не сообщалось.

Согласно отчету о проектах по цифровизации в федеральном правительстве 2019 года¹³², МИД руководит разработкой портала о правительственных услугах, предоставляемых за рубежом. Портал также позволит обмениваться данными между загранпредставительствами, органами власти и другими организациями. Портал создается в соответствии с законом «Об онлайн-доступе» (Online-Zugangsgesetz)¹³³ 2017 года, но по смыслу он совпадает с соответствующей мерой из «Review 2014»

131 Maaß K.-J. The Third Pillar of Diplomacy // Goethe Institut. URL: <https://www.goethe.de/en/kul/ges/20723017.html>; См. дальше: Die dritte Säule: Beiträge zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik // Politik & Kultur / hrsg. von O. Zimmermann, T. Geisser // Deutscher Kulturrat. URL: https://www.kulturrat.de/wp-content/uploads/2018/07/AusPolitikUndKultur_Nr16.pdf.

132 Digitalisierung gestalten // Die Bundesregierung. URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1605036/20d12180ca7ddc55c7fd54abf2ceebeb/digitalisierung-gestalten-download-bpa-data.pdf?download=1>.

133 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen // Gesetze im Internet. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/index.html>.

Ответ на национальные и глобальные вызовы: лучшие практики из опыта Германии

Главная особенность «Review 2014» состояла в том, что изначально **он задумывался как документ для обсуждения и переосмысления внешней политики Германии, но постепенно перерос в полноценную реформу МИД.** Это произошло во многом под влиянием внешних кризисов, после чего команда Штайнмайера осознала необходимость совершенствования работы самого министерства. Подобная трансформация процесса была полезной для проведения реформы в целом: благодаря изначальному акценту на публичную и инклюзивную дискуссию министерство получило много идей извне, а дипломаты, по словам Штайнмайера, «подвергли свою работу критическому анализу и приняли участие в общественном обсуждении»¹³⁴.

Наиболее часто упоминаемый в Германии итог реформы — **создание Генерального директората по гуманитарной помощи, предотвращению кризисов, стабилизации и постконфликтному восстановлению.** К этому МИД подтолкнуло ощущение кризиса как перманентного состояния современного мира. Новый генеральный директорат позволял накапливать экспертное знание и поддерживать готовность министерства отреагировать в случае непредвиденных событий. Прежде, когда в МИД не было такого специализированного подразделения, в случае кризиса приходилось создавать временные механизмы. Кроме того, министерство предприняло ряд других мер для повышения готовности к кризисным ситуациям: был усилен Центр миротворческих операций, подготовлена нормативно-правовая база для командирования гражданского персонала в кризисные зоны, под руководством МИД разработано и утверждено на уровне правительства новое руководство по предотвращению

¹³⁴ Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the closing event of 'Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy'. (2015). Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/150225-bm-review-abschlussveranstaltung/269668>.

кризисов и разрешению конфликтов.

Наконец, опыт общественного обсуждения внешней политики при подготовке доклада «Review 2014» лег в основу **новых форматов взаимодействия МИД с гражданами** внутри Германии. С одной стороны, проведение гражданских мастерских, открытых ситуационных анализов, встреч с дипломатами в формате таунхолла направлено на повышение осведомленности и доверия к немецкой дипломатии. С другой стороны, эти форматы позволяют сотрудникам МИД лучше учитывать общественные ожидания, а гражданам дают возможность донести свои предложения до дипломатов.

2.3. Великобритания: реформа Форин-офиса «Diplomacy 20:20» (2015–2020)

Общий контекст проведения реформы

Программа реформы Министерства иностранных дел и по делам Содружества (Форин-офиса) Великобритании под названием «Diplomacy 20:20» была запущена в 2016 году и рассчитана до 2020 года. На сегодня это очередная попытка трансформировать британскую дипломатию.

Реформу начало **правительство консерваторов** (второй кабинет Дэвида Кэмерона) **после завершения обзора бюджетных расходов** в ноябре 2015 года. За предыдущие пять лет бюджет Форин-офиса был сокращен более чем на 20%⁵⁵, и по запросу Казначейства ведомство подготовило предложение о дальнейшем

135 A Short Guide to the Foreign and Commonwealth Office // National Audit Office. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Short-Guide-to-the-Foreign-and-Commonwealth-Office.pdf>.

снижении расходов¹³⁶. Тем не менее по результатам обзора бюджет был зафиксирован до 2020 года в постоянных ценах, но министерство получило задание найти дополнительные источники экономии на зарубежной деятельности правительства¹³⁷.

Форин-офис получил эти вводные и начал подготовку реформы до **проведения референдума в июне 2016 года**, когда большинство населения поддержало выход Великобритании из ЕС. Результаты референдума привели к отставке премьер-министра и формированию нового правительства под руководством **Терезы Мэй**. Запуск процесса выхода из Евросоюза требовал корректировки внешней политики, стратегические цели которой были определены в Стратегии национальной безопасности 2015 года и учитывали членство Великобритании в ЕС¹³⁸. Результаты референдума обернулись **снижением бюрократического веса** Форин-офиса, поскольку часть международных функций правительство Мэй передало новым министерствам — Министерству международной торговли и Министерству по выходу из ЕС¹³⁹.

Несмотря на изменение внешнеполитических ориентиров после референдума и частую смену глав министерства, при следующих правительствах реформа МИД в целом продолжилась, как было определено изначально. Отчасти это объясняется тем, что запланированная трансформация Форин-офиса **почти не касалась содержания внешней политики и была направлена**

136 McDermott J. UK Foreign Office ministers warn over cuts // Financial Times. 2015. November. URL: <https://www.ft.com/content/51af3ef0-8158-11e5-8095-ed1a37d1e096>.

137 Foreign Office's settlement at the Spending Review 2015 // Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-offices-settlement-at-the-spending-review-2015>.

138 National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A secure and Prosperous United Kingdom // HM Government. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf; National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. First Annual Report 2016 HM Government. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/575378/national_security_strategy_strategic_defence_security_review_annual_report_2016.pdf.

139 Bloomfield S. An island apart: the inside story of how the Foreign Office is failing to prepare for Brexit // Prospect. URL: <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/foreign-office-brexit-failure-steve-bloomfield>.

на совершенствование внутренних процессов. Влияние Брексита на реформу проявилось в том, что некоторые связанные с ним новые инициативы стали частью программы трансформации, например усиление сети диппредставительств (создание новых диппредставительств, увеличение штата работающих за рубежом сотрудников).

Преемственность в реализации реформы также была обеспечена тем, что она **относилась к полномочиям постоянного заместителя главы МИД**, возглавляющего совет министерства и одновременно являющегося главой дипломатической службы Ее Величества. Постоянный заместитель занимает высшую неполитическую должность в ведомстве (и, как правило, не меняется после формирования нового правительства), он консультирует команду министра по вопросам внешней политики и осуществляет управление Форин-офисом. С сентября 2015 года по настоящее время пост занимает Саймон Макдональд.

В конце 2015 года, после презентации обзорного доклада по государственным расходам, Макдональд поручил **провести анализ возможных путей повышения качества работы МИД в интернет-эпоху**¹⁴⁰. Исследовательскую команду возглавил бывший советник премьер-министра Великобритании по международным вопросам и бывший посол в Ливане Том Флетчер, известный как сторонник более глубокого внедрения цифровых технологий в дипломатическую профессию¹⁴¹. Судя по заданию для авторов доклада (см. врезку, пункт 9), готовившаяся трансформация рассматривалась как продолжение предыдущей реформы МИД под названием Diplomatic Excellence.

140 McDonald S. (2016). The FCO – “less Ferrero Rocher, more Jack Bauer”? // Gov.uk. URL: <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/05/17/the-fco-less-ferrero-rocher-more-jack-bauer/>.

141 Fletcher T. The Naked Diplomat // FCO Blog. URL: <https://blogs.fco.gov.uk/tomfletcher/2012/10/02/the-naked-diplomat/>; Teller M. On Her Majesty's Service - in a new way // BBC News. URL: <https://www.bbc.com/news/magazine-34040175>.

Задание для подготовки доклада Future FCO¹⁴²

1. *Определить возможности более эффективной, плоской и гибкой организации средств осуществления политики, в том числе путем сокращения уровней подчиненности (delayering) и более четкого распределения ролей и обязанностей.*
2. *Максимально использовать возможности, открывающиеся благодаря нашим инвестициям в рамках программы технического переоснащения (Technology Overhaul)¹⁴³, включая более эффективное использование нашей сети зарубежных представительств в процессе выработки политики, а также обеспечение лучшей сбалансированности между потребностями безопасности и скоростью исполнения решений.*
3. *Выработать более эффективный подход к работе, связанной с большим объемом документов, включая корреспонденцию, запросы в рамках закона о свободе информации (Freedom of Information, FOI) и стандартные брифинги.*
4. *Предусмотреть возможность отказываться от наименее значимой и наименее приоритетной работы, в частности, в сферах, где добавленная стоимость работы МИД минимальна (например, в случаях предоставления МИДом отчетов без специального анализа или действий со стороны правительства или в тех сферах, где МИД дублирует работу других ведомств).*
5. *Обеспечить сохранение ведущей политической роли МИД в правительстве, в том числе в контексте работы совместных групп, а также обеспечить эффективную и результативную деятельность за рубежом в интересах всего правительства, включая дальнейшее воплощение инициативы One HMG Overseas¹⁴⁴.*
6. *Удостовериться, что организационная структура, кадровое*

142 Future FCO Report // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521916/Future_FCO_Report.pdf.

143 Technology Overhaul, или Tech Overhaul, — это самостоятельная программа, запущенная в 2014-2015 гг. (Foreign and Commonwealth Office Annual Report and Accounts 2014 to 2015 // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/444067/Amended_FCO_Annual_Report_2015_web_1_.pdf). При этом с началом трансформации Форин-офиса она фактически была интегрирована в программу Diplomacy 20:20 и в целом содействовала достижению целей реформы в части развития единой платформы. См. McDonald S. Update on FCO Management Issues: October-December 2016 // Parliament of the United Kingdom. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/foreign-affairs/Correspondence/2015-20-Parliament/Letter-from-Permanent-Under-Secretary-of-State-FCO-re%20FCO-Management-Issues-October-December-2016-22-February-2017.pdf>.

144 One HMG (Her Majesty's Government) Overseas («Правительство Ее Величества за рубежом как единое целое») — инициатива, запущенная британским правительством в 2010 году с целью улучшить условия для совместной работы и координацию ведомств в международной сфере. One HMG Overseas // National Audit Office. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/One-HMG-Overseas.pdf>.

обеспечение и подготовка МИД находятся на должном уровне для максимального использования возможностей межведомственных программных фондов.

7. Изучить более эффективные способы определения, стимулирования и использования экспертизы и знаний всех наших сотрудников в рамках сети (в частности, наших специалистов¹⁴⁵) и улучшения доступа и к знаниям из внешних источников и их применения;
8. Предложить более эффективное и гибкое распределение и развитие человеческих ресурсов для обеспечения максимальной отдачи и использования ресурсов в наших зарубежных представительствах (в том числе изучить, в каких случаях перераспределение ресурсов привело бы к лучшим результатам, а также каким образом можно делегировать представительствам больше задач, связанных с реализацией программ и политики, и обновить стратегию задействования местного персонала);
9. Выработать рамки для реализации структурных и культурных изменений, необходимых для ведения дипломатии в XXI веке (следующая итерация программы *Diplomatic Excellence*¹⁴⁶).

Внутреннее исследование прошло в январе — марте 2016 года, его результаты были опубликованы в виде доклада Future FCO¹⁴⁷ в апреле 2016 года. В ежегодном отчете Форин-офиса отмечается **беспрецедентный уровень вовлеченности сотрудников министерства**: свои предложения направили 88 диппредставительств и 48 департаментов, исследовательская команда провела более 130 интервью и мероприятий с сотрудниками и другими стейкхолдерами¹⁴⁸.

Доклад Future FCO был нацелен на улучшение внутренних

145 Имеется в виду разделение на универсалов (generalists) и специалистов (specialists) в штате МИД Великобритании.

146 Diplomatic Excellence — программа по реформе и совершенствованию Форин-офиса, запущенная в конце 2010 года министром иностранных дел Уильямом Хейгом (см. Pamment J. (2016). British Public diplomacy and soft power: Diplomatic influence and the digital revolution // Springer. P. 1) и рассчитанная на 2011–2015 годы. What is Diplomatic Excellence? // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253590/Dip_Ex_MFA_briefing_Oct_13_finalv1_2.pdf.

147 Future FCO Report // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521916/Future_FCO_Report.pdf.

148 Annual Report and Accounts 2015–16 // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539413/FCO_Annual_Report_2016_ONLINE.pdf.

процессов в МИД, процесса выработки политики и повышения ее конечного эффекта (impact). **Структуру доклада составили три основных элемента:**

- суть предлагаемых реформ (what we do);
- пути их реализации (how we do it);
- необходимые компетенции и кадровая политика (who does it).

Доклад содержал 36 конкретных рекомендаций, которые были использованы в качестве основы для программы Diplomacy 20:20 по трансформации МИД с 2016 по 2020 год. По словам участника процесса, «более 75% рекомендаций были приняты, а команда [Diplomacy 20:20] отразила дух доклада»¹⁴⁹.

Таким образом, изначально **внутренним драйвером реформы** Форин-офиса было повышение эффективности внутренних процессов для снижения расходов. Руководству ведомства необходимо было «восстановить силы» после сокращения бюджета в предыдущие годы, негативно сказавшегося на потенциале британской дипслужбы¹⁵⁰. После референдума дополнительным драйвером стало новое видение британской внешней политики, которое на уровне МИД интегрировалось в уже начатую реформу.

Что касается **глобальных драйверов**, вначале наиболее заметным среди них был коммуникационный. В докладе Future FCO Том Флетчер подчеркивал, что дипломатия должна адаптироваться к цифровому веку. Позднее, в ходе подготовки к Брекситу частью реформы стало расширение дипломатического присутствия в странах, которые рассматривались как перспективные торгово-экономические партнеры, что соответствовало экономизации.

149 Информация получена в рамках интервью ЦПУР с представителем дипломатического ведомства.

150 UK diplomats have 'alarming shortfall' in language skills // BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-31646908>.

Содержание и ход реформы

Форин-офис не публиковал содержание реформы целиком, но она описана в официальных документах в открытом доступе. В мае постоянный заместитель главы МИД Саймон Макдональд впервые упомянул название программы в блоге¹⁵¹. В июле 2016 года он сообщил в парламент о подготовке рекомендаций по трем группам направлений реформы и приложил к письму структуру программы (не опубликована)¹⁵². Официально Diplomacy 20:20 была запущена 1 декабря и рассчитана до 2020 года¹⁵³.

Программа Diplomacy 20:20 включила **три группы направлений (pillars)**¹⁵⁴:

- **Экспертиза (expertise)** — развитие востребованных для внешней политики компетенций, знаний и навыков, создание необходимых условий и стимулов для повышения квалификации сотрудников МИД;
- **Гибкость (agility)** — переход к более гибким рабочим процессам, кадровой политике (с учетом вопросов разнообразия) и организационной структуре, включая реконфигурацию сети диппредставительств;
- **Платформа (platform)**¹⁵⁵ — повышение качества внутренних сервисов и систем и более эффективное использование физической и цифровой инфраструктуры дипломатической

151 McDonald S. The FCO — “less Ferrero Rocher, more Jack Bauer”? // HMGovernment. URL: <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/05/17/the-fco-less-ferrero-rocher-more-jack-bauer/>.

152 McDonald S. Update on FCO Management Issues: March-June 2016 // Parliament of the United Kingdom. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/foreign-affairs/AMENDEDFCOManagementIssuesMarchtoJune16.pdf>.

153 Annual Report and Accounts: 2016–2017 // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/625651/FCO-annual-report-2017-web-accessible.pdf.

154 Программа Diplomacy 20:20 впервые публично была описана в докладе Счетной палаты в ноябре 2016 года. Departmental Overview 2015-16: Foreign & Commonwealth Office // National Audit Office. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Departmental-Overview-2015-16-Foreign-Commonwealth-Office.pdf>.

155 Также платформа мирового класса (world-class platform).

сети в качестве платформы для международной деятельности всего правительства¹⁵⁶.

Выбор групп направлений реформы учитывает положения доклада Future FCO. Часть рекомендаций в документе была сгруппирована под тремя заголовками: «конфигурация ведомства» (posture), «гибкость» (agility), «экспертиза» (expertise). В программе Diplomacy 20:20 «конфигурация» была заменена на «платформу», развитию которой был посвящен подраздел доклада¹⁵⁷.

Платформа понимается как дальнейшее развитие инициативы единого представительства британского правительства за рубежом (One HMG Overseas), запущенной в 2010 году. Она предполагает устранение барьеров для взаимодействия между ведомствами, участвующими в международной деятельности, включая переезд в общие рабочие и жилые комплексы и консолидацию корпоративных услуг¹⁵⁸. Форин-офис позиционируется в качестве хозяина общей платформы, у которой есть и другие пользователи (31 ведомственная организация), для работы за рубежом. В рамках программы Diplomacy 20:20 основной фокус группы направлений «платформа» сосредоточен на обеспечении сети представительств МИД современными информационными технологиями.

Группы включают **одиннадцать направлений** (work-streams)¹⁵⁹. Так, группа «Экспертиза» состоит из четырех отдельных направлений:

- «Навыки и способности» (Skills and Capabilities) — направление, связанное с деятельностью Дипломатической академии¹⁶⁰;

156 В Форин-офисе разработали фирменный стиль реформы: группа направлений «Экспертиза» обозначалась силуэтом совы, «Гибкость» — ласточки, «Платформа» — аиста. FCO Digital Brand Library // Foreign & Commonwealth Office. URL: <http://brand.fco.gov.uk/gallery/dip2020>.

157 Future FCO Report // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521916/Future_FCO_Report.pdf.

158 One HMG Overseas // National Audit Office. URL: <https://www.nao.org.uk/report/one-hmg-overseas/>.

159 Полный список направлений не публиковался, но они упоминаются в различных документах Форин-офиса.

160 Британская Дипломатическая академия была открыта в 2015 году.

- «Политическое руководство будущего» (Future Policy Leadership) — закрепление за Форин-офисом ведущей роли в правительстве по международным вопросам;
- «Главы диппредставительств будущего» (Future Heads of Mission) — подготовка сотрудников высшего звена к руководящим должностям за рубежом;
- «Карьера будущего» (Future Careers) — такие меры как прикомандирование сотрудников МИД к организациям частного сектора и другим ведомствам для приобретения ими новых навыков¹⁶¹.

Некоторые направления менялись или добавлялись по ходу реформы, прежде всего для отражения **видения Global Britain** — внешнеполитической концепции, выдвинутой правительством Терезы Мэй и подразумевающей новое качество международных связей Великобритании после выхода из ЕС¹⁶². В марте 2018 года **Борис Джонсон**, на тот момент возглавлявший МИД, заявил о создании в течение следующих двух лет 10 новых диппредставительств Великобритании и найме не менее 250 новых сотрудников для работы за рубежом (зарубежный штат увеличится почти на 15%)¹⁶³. Вскоре Форин-офис назвал принимающие новые страны: Лесото, Свазиленд (Эсватини), Багамские Острова, Антигуа и Барбуда, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Самоа, Тонга и Вануату¹⁶⁴. Спустя полгода преемник Джонсона на министерском посту **Джереми Хант** анонсировал

161 Written evidence from the Foreign and Commonwealth Office (SKI0004) // Parliament of the United Kingdom. URL: <http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Foreign%20Affairs/Global%20Britain%20FCO%20Skills/written/86253.html>.

162 Global Britain: delivering on our international ambition // Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/global-britain-delivering-on-our-international-ambition>; Spinning global Britain // Financial Time. URL: <https://www.ft.com/content/4e1ec04c-26a8-11e8-b27e-cc62a39d57a0>.

163 Foreign Secretary announces 250 new diplomatic roles and ten new sovereign missions overseas // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-announces-250-new-diplomatic-roles-and-ten-new-sovereign-missions-overseas>.

164 Foreign Secretary expands UK Commonwealth diplomatic network // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-expands-uk-commonwealth-diplomatic-network>.

еще более масштабное наращивание дипломатического присутствия в мире — увеличение штата сотрудников за рубежом почти на 1000 человек к 2020 году¹⁶⁵. **Планы увеличения дипломатического присутствия были учтены и выполнены в программе Diplomacy 20:20.**

Реализация реформы была зафиксирована в качестве дополнительной цели в едином ведомственном плане Форин-офиса — его главном документе ежегодного планирования¹⁶⁶. Цели в плане разбиваются на **подцели**, для которых прописаны **действия**, помещенные под заголовком «Как мы достигнем этого»¹⁶⁷. У четвертой цели в плане была одна подцель, отражающая три группы направлений, — «Превратить МИД в более гибкое ведомство с более высоким качеством экспертизы и с опорой на платформу мирового класса в рамках программы Diplomacy 20:20». В плане 2018 года название четвертой цели сохранилось, но в описании подцели вместо программы Diplomacy 20:20 была указана ориентация МИД на реализацию видения Global Britain. В 2019 году название четвертой цели было расширено: «Управлять нашей деятельностью и предоставлять платформу для всего британского правительства за рубежом», — **а группа направлений «Платформа» была выделена в самостоятельную подцель** и обозначена как приоритет корпоративной политики № 1.

Действия для достижения цели, связанной с программой Diplomacy 20:20 в единых ведомственных планах МИД за 2016–2019 гг., представлены в таблице 7.

165 An Invisible Chain: speech by the Foreign Secretary // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/an-invisible-chain-speech-by-the-foreign-secretary>.

166 Единые ведомственные планы (Single Departmental Plans) были введены правительством в 2015 году в качестве инструмента планирования и отслеживания результатов работы. Планы должны пересматриваться ежегодно, начиная с 2016 года правительство публиковало их четыре раза. Каждый департамент составляет свой собственный план, который утверждается на уровне аппарата премьер-министра и Казначейства, тем самым обеспечивается их соответствие целям текущего правительства, а исполнение закладывается в бюджет. The government's planning and performance framework // Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework#single-departmental-plans>.

167 По категоризации, предложенной экспертами британского Institute for Government: цель – подцель – действие (objective – sub-objective – action). См. Whitehall Monitor 2019 // Institute of Government. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Whitehall%20Monitor%202019%20WEB1.pdf>.

Таблица 7. Соответствие целей, подцелей и действий МИД Великобритании в части реализации программы Diplomacy 20:20 за 2016–2019 годах¹⁶⁸

Цель и дата	Подцели	Действия
Эффективное функционирование МИД (февраль 2016)		
Управлять нашей деятельностью (декабрь 2017)	4.1. Превратить МИД в более гибкое ведомство с более высоким качеством экспертизы и с опорой на платформу мирового класса в рамках программы Diplomacy 20:20	<ul style="list-style-type: none"> — Внедрить новую организационную структуру МИД, обеспечив соответствие ресурсов политическим приоритетам; — разработать новый Устав для местного персонала (Charter for local staff), в котором сформулировано четкое и единообразное предложение условий работы; — создать ведомство, опирающееся на цифровые технологии, трансформировав услуги и бизнес-процессы
Управлять нашей деятельностью (май 2018)	4.1. Превратить МИД в более гибкое ведомство с более высоким качеством экспертизы и с опорой на платформу мирового класса, руководящее международной деятельностью в рамках концепции Global Britain	<ul style="list-style-type: none"> — Внедрить новую организационную структуру для МИД, опирающегося на платформу мирового класса и руководящего международной деятельностью в рамках концепции Global Britain; — сформулировать четкое и единообразное предложение для местного персонала в виде Устава для местного персонала в зарубежных представительствах; — пересмотреть нашу систему глобальной мобильности персонала, с тем чтобы обеспечить наличие компетентных сотрудников в наиболее важных местах;

168 Single departmental plan: 2015 to 2020 // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/fco-single-departmental-plan-2015-to-2020/single-departmental-plan-2015-to-2020>; [Withdrawn] Foreign and Commonwealth Office single departmental plan: December 2017 // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-and-commonwealth-office-single-departmental-plan/foreign-and-commonwealth-office-single-departmental-plan>; [Withdrawn] Foreign and Commonwealth Office single departmental plan: May 2018 // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-and-commonwealth-office-single-departmental-plan/foreign-and-commonwealth-office-single-departmental-plan-may-2018>; Foreign and Commonwealth Office single departmental plan // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-and-commonwealth-office-single-departmental-plan/foreign-and-commonwealth-office-single-departmental-plan-2019-20>.

<p>Управлять нашей деятельностью и предоставлять платформу для всего британского правительства за рубежом (июнь 2019)</p>	<p>Международная платформа (приоритет корпоративной политики МИД №1)</p> <p>4.1. Предоставлять эффективную, дающую результат и рассчитанную на совместную работу платформу для всего британского правительства через наши посольства, представительства верховного комиссара, консульства и офисы</p>	<ul style="list-style-type: none"> — внедрить Положение о приоритетных навыках 2020 (Skills Statement 2020), определив приоритетные области развития навыков всех сотрудников; — ввести в эксплуатацию современное и гибкое аппаратное и программное обеспечение по всей сети зарубежных представительств; — создать ведомство, опирающееся на цифровые технологии, трансформируя услуги и бизнес-процессы; — упростить корпоративные услуги (corporate services)¹⁶⁹ во всей сети зарубежных представительств для обеспечения большей четкости, более высокого качества услуг и выгоды, высвободив время на дипломатию в странах присутствия (frontline diplomacy)
<p>Управлять нашей деятельностью</p>	<p>4.2. Превратить МИД в более гибкое ведомство с более высоким качеством экспертизы</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Обеспечивать руководство и поддержку всех ведомств за рубежом в целях решения приоритетных задач правительства — Развивать навыки всех сотрудников в соответствии с Положением о приоритетных навыках до 2020 года; — ввести в эксплуатацию современное и гибкое аппаратное и программное обеспечение по всей сети зарубежных представительств, включая осуществление последнего этапа перехода на Office 365 в рамках программы Tech Overhaul и внедрение новой системы планирования финансов и ресурсов;

169 Корпоративные услуги — все вспомогательные внутренние функции, обеспечивающие основную работу ведомства. Common Areas of Spend Corporate Services. Standard Definition v1.2 // Efficiency and Reform Group. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/340564/Corporate-Services-CAS-Definition-v1.2.pdf.

- повысить доступность, актуальность, востребованность и результативность обучения в Дипломатической академии;
- использовать наши ресурсы для достижения максимальной отдачи, отражающей приоритеты Великобритании, обеспечивая при этом инклюзивное предложение для персонала, отвечающее современным требованиям

Общее руководство программой Diplomacy 20:20 относится к полномочиям постоянного заместителя главы МИД Саймона Макдональда, инициировавшего трансформацию Форин-офиса вскоре после своего назначения на должность в 2015 году. Управления реформой осуществляет Совет программы (Programme Board), собирающийся ежемесячно, и Консультативный совет (Advisory Board), собирающийся ежеквартально¹⁷⁰. Ответственным за трансформацию как четвертую цель в едином ведомственном плане МИД является главный управляющий директор (Chief Operating Officer) Питер Джоунз (в должности с мая 2017 года).

За **непосредственное руководство и координацию проведения реформы** отвечает дипломат на специально созданной должности директора программы Diplomacy 20:20. С июля 2016 года по август 2018 года этот пост занимал Джеймс Кариуки, затем — его преемник Пол Ренни. По словам Макдональда, для обеспечения прозрачности программы Форин-офис перезапустил комитет по взаимодействию с сотрудниками в виде тестовой группы (Sounding Board)¹⁷¹ — консультативного органа, состоящего из представителей персонала и связанного через председателя с управляющим советом ведомства¹⁷².

170 Annual Report & Accounts: 2016–2017 // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/625651/FCO-annual-report-2017-web-accessible.pdf.

171 McDonald S. (2017). Update on FCO Management Issues: October-December 2016 // Parliament of the United Kingdom. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/foreign-affairs/Correspondence/2015-20-Parliament/Letter-from-Permanent-Under-Secretary-of-State-FCO-re%20FCO-Management-Issues-October-December-2016-22-February-2017.pdf>.

172 Annual Report & Accounts: 2016–2017 // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/625651/FCO-annual-report-2017-web-accessible.pdf.

Итоги реформы и оценка качества ее имплементации

Исполнение программы Diplomacy 20:20 раскрывают:

- ежегодные отчеты МИД¹⁷³;
- документы Счетной палаты Великобритании (U.J. National Audit Office)¹⁷⁴;
- ежеквартальные письма постоянного заместителя секретаря председателю Комитета по международным делам в Палате общин¹⁷⁵,
- парламентские расследования (inquiries).

На основе данных документах можно сделать несколько выводов об итогах реализации программы реформ.

В **ежегодном отчете МИД** за 2015–2016 годы кратко упоминается, что на основе доклада Future FCO будет подготовлена программа Diplomacy 20:20. В трех следующих ежегодных отчетах (с 2016 по 2019 год) процесс трансформации ведомства описывался в разделах о деятельности (Performance Report) и о корпоративном управлении (Corporate Governance Report). В обоих случаях описываются промежуточные результаты реформы (таблица 8), во втором также обозначаются приоритеты на следующий год. В отчете не приведена оценка эффективности и не указаны какие-

173 Transparency and freedom of information releases // Gov.uk. URL: https://www.gov.uk/search/transparency-and-freedom-of-information-releases?keywords=accounts+annual&content_store_document_type%5B%5D=corporate_report&organisations%5B%5D=foreign-commonwealth-office&order=relevance.

174 Обзоры ведомства: Departmental Overview 2015–16: Foreign & Commonwealth Office // National Audit Office. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Departmental-Overview-2015-16-Foreign-Commonwealth-Office.pdf>; Departmental Overview, Novembre 2018. Foreign & Commonwealth Office // National Audit Office.. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/Departmental-Overview-Foreign-and-Commonwealth-Office.pdf>

175 McDonald S. Update on FCO Management Issues July-September 2016 // Parliament of the United Kingdom. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/foreign-affairs/Correspondence/2015-20-Parliament/Quarterly-update-on-FCO-Management-Issues-Jul-Sep-2016.pdf>.

либо сложности при реализации программы.

Таблица 8. Результаты первых двух лет реализации программы Diplomacy 20:20 согласно отчету о корпоративном управлении МИД за 2018–2019 год¹⁷⁶

Группа направлений «Экспертиза»	Группа направлений «Гибкость»	Группа направлений «Платформа»
<ul style="list-style-type: none"> — Центральные хабы проводят брифинги более высокого качества и высвобождают ресурсы для реализации политики. — Дипломатическая академия хорошо зарекомендовала себя внутри правительства; большее число сотрудников получают квалификации, аккредитованные образовательной организацией City & Guilds. — Навыки учитываются при назначениях на должность и управленческой производительностью труда; повышение в должности теперь зависит от знаний, продемонстрированных в ходе работы 	<ul style="list-style-type: none"> — Изменение приоритетов в распределении ресурсов и выделение нового финансирования в поддержку новых внешнеполитических приоритетов: <ul style="list-style-type: none"> • Global Britain; • выход из ЕС; • Африка. — До 400 новых должностей заполнено с помощью более гибких кадровых процессов. — Инициатива о гибкой оплате труда одобрена Казначейством, структура оплаты труда в МИД приблизилась к тем, что существуют в других внешнеполитических ведомствах 	<p>Современные информационные технологии внедрены в центральном аппарате и за рубежом; технологии меняют рабочие процессы и повышают производительность труда.</p> <p>Создана будущая операционная модель для корпоративных услуг. Осуществляется крупнейшее за много лет расширение дипломатической сети, включающее создание или обновление 14 диппредставительств.</p> <p>Продажа недвижимости в Бангкоке¹⁷⁷ высвободила финансирование для серьезного обновления зарубежной недвижимости</p>

В отчетах о ходе реформы Форин-офиса пока не были отражены многие предложения доклада Future FCO. Например, в нем содержались рекомендации совершенствования коммуникации в цифровую эпоху. Предлагалось, в частности, поручить всем

¹⁷⁶ Annual Report & Accounts: 2018–2019 // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/827788/FCOAnnualReport201819.pdf.

¹⁷⁷ Посольский комплекс был продан за 426 миллионов фунтов стерлингов. Annual Report & Accounts: 2017–2018 // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/722730/FCO1119_FCO_Annual_Report_2018_-_ONLINE.PDF.

диппредставительствам разработать стратегии мягкой силы и интегрировать их в страновые планы, нанять на постоянную работу группу профессионалов в сфере цифровой коммуникации¹⁷⁸.

Счетная палата Великобритании опубликовала обзоры деятельности МИД в 2016 и 2018 годах. Обзоры представляют собой презентации и в значительной степени опираются на данные, предоставленные Форин-офисом. В обзорах не представлена оценка эффективности программы трансформации. Обзор 2016 года содержал основные выводы доклада Future FCO и краткое описание групп направлений («Экспертиза», «Гибкость», «Платформа мирового класса») в рамках программы Diplomacy 20:20¹⁷⁹. В обзоре 2018 года трансформации ведомства было посвящено три слайда, на которых перечислялись пункты с описанием текущего положения и отдельными достижениями. Частично это те же результаты, что и в отчете МИД за 2018–2019 год.

Среди **ключевых достижений** в рамках трех групп направлений реформы Счетная палата отмечает:¹⁸⁰

- создание Дипломатической академией онлайн-курсов для сотрудников («Экспертиза»);
- внедрение более гибкого подхода к заграничным командировкам дипломатов («Гибкость»);
- консолидация жилой недвижимости Министерства по международному развитию на базе единой платформы (в общих зданиях или комплексах), управляемой МИД («Платформа»).

178 Ibid. P.10.

179 Annual Report & Accounts: 2015– 2016 // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539413/FCO_Annual_Report_2016_ONLINE.pdf.

180 Ibid.

С момента публикации доклада Future FCO Саймон Макдональд ежеквартально сообщал о текущем состоянии программы Diplomacy 20:20 председателю Комитета по международным делам Палаты общин **в письмах о корпоративных вопросах МИД** (FCO Corporate Update). К примеру, для группы направлений «Экспертиза» почти в каждом письме указано, сколько (в процентах) глав диппредставительств и сотрудников прошли языковой экзамен. Целевой показатель к 2020 году — 80%. Доля глав диппредставительств приближается к нему: в 2017 году она составляла 72%, а в 2019-м — 79%. Доля сотрудников на должностях, требующих владения языком, в 2015 году составляла 39%, в декабре 2016 года (к началу реформы) — 49%, в 2018–2019 годах колебалась в районе 55–60%¹⁸¹.

Некоторые аспекты трансформации МИД рассматривались **в тематических парламентских расследованиях**. Например, в 2018 году Комитет по международным делам Палаты общин провел расследование, посвященное необходимым Форин-офису навыкам. В итоговом докладе говорится, что в рамках программы Diplomacy 20:20 МИД разработал **Положение о приоритетных навыках** (опубликовано в докладе), модель навыков (Skills Framework) и **языковую стратегию**, а также изменил подход к тому, как навыки и знания учитываются при повышении сотрудников¹⁸². В ходе проверки парламентарии спрашивали Форин-офис об имплементации отдельных рекомендаций доклада Future FCO (например, о введении двухнедельного периода для повышения квалификации всех сотрудников, переходящих на новые должности)¹⁸³. В заключение авторы доклада рекомендовали

181 McDonald S. Letter from the Permanent Under-Secretary of State to the Chair, regarding FCO Corporate Update July-September 2018 // Parliament of the United Kingdom. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/foreign-affairs/Correspondence/2017-19/Tom-Tugendhat-FAC-Operations-July-Septem-17-19.pdf>; McDonald S. Quarterly update on FCO management issues, January–March 2019 // Parliament of the United Kingdom. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/foreign-affairs/Correspondence/2017-19/19-05-13-Letter%20to-FCO-Corporate-Update-for-January-to-March-2019.pdf>.

182 Delivering Global Britain: FCO Skills. Fourteenth Report of Session 2017–19 / House of Commons Foreign Affairs Committee // Parliament of the United Kingdom. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfa/1254/1254.pdf>.

183 Ibid. P. 14.

МИД провести аудит навыков в ведомстве, подготовиться к разработке Положения о приоритетных навыках до 2025 года (текущая версия составлена на период до 2020 года), а также выразили беспокойство по поводу того, что владение иностранными языками не достигает 80%, и потребовали от МИД предоставить информацию о том, какие дополнительные бюджетные средства необходимы для достижения этой цели к 2020 году. В своем ответе на доклад в феврале 2019 года Форин-офис пообещал провести аудит навыков, как только будет запущена новая система управления предприятием Atlas (одно из направлений «Платформы»), и оценить, каким образом лучше повысить уровень владения иностранными языками¹⁸⁴.

В докладе Future FCO Форин-офису и Дипломатической академии рекомендовалось определить приоритетные для британской дипломатии навыки, которые необходимо развить к 2020 году. Это предложение вошло в направление «Экспертиза» программы Diplomacy 20:20. Министерство составило перечень приоритетных навыков и опубликовало его в ответ на парламентский запрос. Список не является исчерпывающим, и не всем сотрудникам МИД нужны включенные в него навыки. Он служит ориентиром для кадровой службы и Дипломатической академии¹⁸⁵. Комитет по международным делам Палаты общин порекомендовал Форин-офису начать подготовку к обновлению перечня приоритетных навыков после 2020 года¹⁸⁶.

Положение о приоритетных навыках до 2020 года

Дипломатические навыки и специальная подготовка

184 Delivering Global Britain: FCO Skills: Government response to the Committee's Fourteenth Report of Session 2017–19 / House of Commons Foreign Affairs Committee // Parliament of the United Kingdom. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/1937/1937.pdf>.

185 Written evidence from the Foreign and Commonwealth Office (SKIO004) // Parliament of the United Kingdom. URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/foreign-affairs-committee/global-britain-fco-skills/written/86253.html>.

186 Delivering Global Britain: FCO Skills. Fourteenth Report of Session 2017–19 / House of Commons Foreign Affairs Committee. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/1254/1254.pdf>.

- Факультеты Дипломатической академии: «Дипломатическая практика», «Международная политика», «Торговая политика и переговоры», «Безопасность, оборона и разведка», «Консульская деятельность и управление кризисными ситуациями», «Экономика и процветание»;
- навыки для руководителей загранпредставительств;
- языки, приоритетные в первую очередь: арабский, французский, китайский (диалект мандарин), русский и испанский; языки, приоритетные во вторую очередь: фарси, немецкий, японский, корейский, португальский, турецкий.

Географические знания и система международных отношений

- Европа и ее ближайшие соседи: Россия, Ближний Восток и Северная Африка.
- Основные стратегические отношения: США, Индия, Китай, Япония.
- Основные международные организации: ООН, НАТО, ЕС и ВТО.

Другие профессиональные навыки и знания

- Управление проектами и программами и их реализация;
- цифровые навыки, данные и технологии;
- коммерческая и финансовая грамотность, в том числе в вопросах управления недвижимостью Форин-офиса.

Наконец, к концу 2019 года частично **реализованы планы по усилению дипломатического присутствия в связи с Брекситом.**

Были назначены верховные комиссары (фактически выполняющие функции послов в странах, входящих в Содружества наций) в Лесото, Эсватини, на Багамские острова, в Вануату и Самоа¹⁸⁷, а также постоянные представители в Антигуа и Барбуду, Гренаду, Сент-Люсию и Сент-Винсент и Гренадины¹⁸⁸. Согласно отчету МИД за 2018–2019 год, наем 1000 новых сотрудников планируется к концу 2020 года¹⁸⁹, также в течение этого финансового года будут открыты дополнительные диппредставительства¹⁹⁰.

Оценка реализованных мер как ответа на глобальные внешнеполитические вызовы

Программа Diplomacy 20:20 рассчитана на четыре года и пока выполнена только частично. В таблице 9 приведены уже предпринятые Форин-офисом меры, которые отвечают на общие вызовы для дипслужб, и ожидаемый от них эффект.

187 Change of British High Commissioner to Lesotho – May 2019 // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/news/change-of-british-high-commissioner-to-lesotho-may-2019>; Change of British High Commissioner to Eswatini during summer 2019 // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/news/change-of-british-high-commissioner-to-eswatini-during-summer-2019>; Change of British High Commissioner to The Bahamas – August 2019 // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/news/change-of-british-high-commissioner-to-the-bahamas-august-2019>; Change of British High Commissioner to Vanuatu – Summer 2019 // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/news/change-of-british-high-commissioner-to-vanuatu-summer-2019>; Change of British High Commissioner to Samoa – December 2019 // Foreign and Commonwealth Office. URL: <https://www.gov.uk/government/news/change-of-british-high-commissioner-to-samoa-december-2019>.

188 British High Commissioner welcomes new Resident British Commissioners to Region // Caricom Today. <https://today.caricom.org/2019/11/08/british-high-commissioner-welcomes-new-resident-british-commissioners-to-region/>.

189 Annual Report and Accounts: 2018–19. // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/827787/FCO_Annual_Report.print.pdf.

190 Ibid. P. 62.

Таблица 9. Сопоставление мер реформы в Великобритании с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Экономизация

Ответная мера	Эффект
Усиление глобальной сети диппредставительств (группа направлений «Гибкость»)	Создание новых диппредставительств и увеличение зарубежного штата сотрудников Форин-офиса должны компенсировать экономические эффекты Брексита, так как именно на этом будет сфокусирована их работа (среди сторонников выхода из ЕС популярна идея о том, что рынок Содружества может заменить Европу в качестве основного торгового партнера) ¹⁹¹

Вызов: Коммуникация

Ответная мера	Эффект
Повышения уровня владения иностранными языками, целевой показатель — 80% до 2020 года (оценивается по результатам экзамена) для глав диппредставительств и сотрудников на должностях, требующих владения языком	Если дипломаты будут лучше владеть иностранными языками, это расширит возможности Форин-офиса по коммуникации с зарубежными аудиториями. Целевого показателя 80% по этому направлению почти достигли главы диппредставительств, но у других сотрудников он пока составляет 60%

191 Fox B. Brexit Britain looks to Commonwealth 2.0 // Euractiv. URL: <https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/brexit-britain-looks-to-commonwealth-2-0/>.

Вызов: Координация

Ответная мера	Эффект
<p>Увеличение количества образовательных программ Дипломатической академии, доступных сотрудникам, занимающимся международной деятельностью в британском правительстве; участие сотрудников других департаментов в составлении учебных планов и содержания курсов¹⁹²</p>	<p>Позиционирование Дипломатической академии как образовательного центра по международной тематике для всего правительства позволит улучшить обмен знаниями между департаментами, а также может служить дополнительным форматом для обмена деловыми контактами. Во время учебного процесса слушатели из разных госорганов будут моделировать межведомственное взаимодействие в игровой атмосфере, что может должно помочь выстраивать более эффективную коммуникацию в дальнейшей работе</p>
<p>Создание нового отдела по прикомандированию и обменов (Secondments and Interchange Unit)¹⁹³</p>	<p>Развитие прикомандирования (мобильности) в докладе Future FCO рассматривалось не только как возможность получить новый опыт и навыки, но и как инструмент для развития сетевых связей с организациями, принимающими или направляющими командированных. Это может стать действенным ответом на вызов «координации», поскольку позволит дополнить негибкие формальные каналы межведомственного взаимодействия более открытыми и удобными личными контактами, а также позволит сотрудникам разных организаций лучше почувствовать специфику работы друг друга</p>

192 Яковенко А. В. Роль и методика Дипломатической академии МИД Великобритании в процессе подготовки дипломатических кадров // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2019. № 3 (21). С. 183.

193 Annual Report & Accounts: 2017–2018 // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/722730/FCO1119_FCO_Annual_Report_2018_-ONLINE.PDF.

Создание секретной платформы Rosa для защищенной коммуникации внутри правительства (группа направлений «Платформа»)

Согласно отчетам МИД, платформа Rosa должна значительно улучшить взаимодействие между ведомствами на секретном уровне (в защищенном контуре)¹⁹⁴

Ответ на национальные и глобальные вызовы: лучшие практики из опыта Британии

Подготовка программы трансформации Diplomacy 20:20 началась до референдума о выходе из ЕС. Изначально она была нацелена на совершенствование внутренних процессов Форин-офиса и предполагаемое повышение эффективности расходования средств. Брексит обозначил резкий поворот в британской внешней политике. Однако команде Форин-офиса **удалось сохранить общую логику запланированной реформы, при этом в ее программу внесены отдельные изменения в соответствии с новым курсом.** Основным нововведением стало усиление глобальной сети диппредставительств Великобритании, в том числе в Африке и в странах Содружества. Этот пример показывает, что реформа может быть устойчивой даже при резких изменениях во внешней политике.

К лучшим практикам программы Diplomacy 20:20 можно отнести **создание в МИД отдела по прикомандированностям и обменов.** Идея отдела была взята из доклада Future FCO, в котором говорилось, что прикомандированности и обмены помогут «привнести в МИД новые способы мышления, новые сетевые связи и важные навыки»¹⁹⁵. Обмены сотрудниками внутри правительства будут создавать дополнительный уровень межведомственного взаимодействия в процессе работы.

194 McDonald S. (2019) Quarterly update on FCO management issues, October to December 2018 // Parliament of the United Kingdom. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/foreign-affairs/Correspondence/2017-19/fac-Corporate-update-17-19.pdf>.

195 Future FCO Report // Foreign and Commonwealth Office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521916/Future_FCO_Report.pdf.

Еще одно достоинство реформы Форин-офиса — это **позиционирование развития навыков как одного из трех направлений трансформации развития межведомственного взаимодействия** («Экспертиза»). Конкретные меры включают разработку Положения о приоритетных навыках до 2020 года, определение целевых показателей по владению языками и развитие возможностей Дипломатической академии по обучению сотрудников МИД и других ведомств.

2.4. Узбекистан: коренное совершенствование системы Министерства иностранных дел (2017–2021)

Общий контекст

Реформа МИД стала частью широких преобразований, начатых в Узбекистане после того, как в 2016 году Ислам Каримов покинул пост главы государства. В период его правления, с одной стороны, существовали сложные отношения с другими государствами региона, а с другой — архаичная система государственного управления.

Новый президент **Шавкат Мирзиёев** начал структурную трансформацию. Одной из целей этого процесса является **изменение баланса между экономическим и силовым блоками** в Правительстве и Администрации Президента Узбекистана. Каримов в большей степени опирался на многочисленный силовой аппарат (в том числе в вопросах международных отношений), а новый президент Шавкат Мирзиёев делает ставку на экономический блок. Он поставил задачу сделать Узбекистан более открытым внешнему миру (в вопросе доступа

иностранных инвестиций, открытости торговли, присоединения к международным стандартам) и для этого наладить отношения с другими странами, в том числе с ближайшими соседями Узбекистана. Одним из первых шагов в этом направлении стало снятие ограничений на свободную конвертацию иностранной валюты в сентябре 2017 года¹⁹⁶. Еще до реформирования МИД начались изменения внешнеполитического курса. Так, в 2017 году Узбекистан возобновил ранее фактически замороженные контакты с руководителями стран-соседей¹⁹⁷, а также с США и Китаем.

Одним из ключевых лиц, продвигающих изменения во внешней политике и в работе МИД, называют¹⁹⁸ заместителя председателя Сената Олий Мажлиса¹⁹⁹ республики Садыка Сафаева²⁰⁰. Он возглавлял узбекский МИД с 2003 по 2005 год и в то время был известен как сторонник прозападной ориентации во внешней политике²⁰¹. После волнений в Андижане в 2005 году и резкого охлаждения в отношениях с западными странами, осудившими силовое решение конфликта руководством Узбекистана, Сафаев покинул свой пост, занял должность главы Комитета по иностранным политическим вопросам Сената, где сохранил некоторое влияние на формирование политики в отношении со странами ЕС и США. В начале декабря 2016 года, накануне президентских выборов, на которых победил Шавкат Мирзиёев, Сафаев говорил об отсутствии оснований

196 Латыпов С. (2017). Узбекистан открывает конвертацию // Norma.uz. URL: https://www.norma.uz/novoe_v_zakonodatelstve/uzbekistan_otkryvaet_konvertaciyu.

197 Ионова Е. П. Внешнеполитические приоритеты Узбекистана // Россия и новые государства Евразии. 2018. № 2. С. 80-96.

198 Саттаров Р. Новое равновесие. Как Мирзиёев изменил кадровый состав власти Узбекистана // Московский центр Карнеги. URL: <https://carnegie.ru/commentary/72982>.

199 Верхняя палата парламента Узбекистана является палатой территориального представительства и состоит из 100 сенаторов.

200 Саттаров Р. Новое равновесие. Как Мирзиёев изменил кадровый состав власти Узбекистана // Московский центр Карнеги. URL: <https://carnegie.ru/commentary/72982>.

201 Узбекистан: В большую политику возвращается Садык Сафаев — бывший «прозападный» министр иностранных дел // Информационное агентство Фергана. URL: <https://www.fergananews.com/news/25738>.

для пересмотра принципов внешней политики Узбекистана²⁰². После выборов его назначили на созданную должность первого заместителя председателя Сената²⁰³. Тогда же он еще раз отметил преемственность во внешнеполитической сфере, однако уточнил: «Но говорить о том, что ничего не надо менять, тоже неправильно. Мы знаем, что есть ресурсы для этого. Нужны новые партнеры. На мой взгляд, одна из самых актуальных задач сейчас — интенсификация диалога с ближайшими соседями»²⁰⁴.

Как и реформы в других сферах государственной политики, изменения внешней политики и связанная с ними реформа МИД проводятся под эгидой общего стратегического документа, разработанного новым руководством страны. **«Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах»²⁰⁵** была утверждена президентом в феврале 2017 года. Приоритетными объявлены следующие направления:

- совершенствование государственного и общественного строительства;
- обеспечение верховенства закона и реформирование судебно-правовой системы;
- развитие и либерализация экономики;
- развитие социальной сферы;
- обеспечение безопасности, межнационального согласия и

202 В Узбекистане пообещали, что при новых властях «хаоса не будет» // Sputnik. URL: <https://tj.sputniknews.ru/asia/20161130/1021199146.html>.

203 Садык Сафаев избран первым заместителем председателя Сената // Газета.uz. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2016/12/13/safayev/>.

204 В Центральной Азии в одиночку не выжить: интервью с Садыком Сафаевым // EADaily. URL: <https://eadaaily.com/ru/news/2016/12/19/v-centralnoy-azii-v-odinochku-ne-vyzhit-intervyu-s-sadykom-safayevym>.

205 Указ Президента Республоики Узбекистан «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» // Lex.uz. URL: <http://lex.uz/docs/3107042>.

религиозной толерантности, осуществление взвешенной, взаимовыгодной и конструктивной внешней политики.

Каждое направление включает в себя более узкие поднаправления, сгруппированные по сферам. Пятое направление охватывало две сферы:

- обеспечение безопасности, религиозной толерантности и межнационального согласия;
- осуществление взвешенной, взаимовыгодной и конструктивной внешней политики.

Во внешнеполитической части Стратегия содержала следующие **поднаправления**:

- укрепление независимости и суверенитета государства, дальнейшее укрепление места и роли страны в качестве полноправного субъекта международных отношений, вхождение в число развитых демократических государств, создание вокруг Узбекистана пояса безопасности, стабильности и добрососедства;
- укрепление международного имиджа Республики Узбекистан, доведение до мирового сообщества объективной информации о проводимых в стране реформах;
- совершенствование нормативно-правовой базы внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности Республики Узбекистан, а также договорно-правовой основы международного сотрудничества;
- урегулирование вопросов делимитации и демаркации государственной границы Республики Узбекистан.

Эти поднаправления **задали вектор будущей реформы**

системы МИД, прежде всего, акцентировав внимание на необходимости больше вовлекать ведомство в продвижение **внешнеэкономических интересов Узбекистана**.

Реформа МИД началась спустя год после утверждения Стратегии. Старту предшествовала подготовка соответствующих нормативно-правовых документов. Государственная программа по реализации Стратегии на 2017 год предусматривала разработку проекта положения «О Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан», включающего «комплекс мер по совершенствованию деятельности министерства, прежде всего дипломатических представительств в зарубежных странах, по привлечению инвестиций и продвижению отечественной продукции на зарубежные рынки»²⁰⁶.

В госпрограмму на 2018 год²⁰⁷ была включена такая мера, как **коренное совершенствование деятельности МИД**. Оно подразумевает, что к середине марта 2018 года специально созданная комиссия разработает проекты нормативно-правовых документов, содержащих:

- описание реформы министерства;
- планы по совершенствованию Университета мировой экономики и дипломатии Узбекистана;
- меры по повышению эффективности межведомственной координации при торгово-экономическом и инвестиционном сотрудничестве с зарубежными партнерами.

В начале **апреля 2018 года на основе этих проектов были подписаны указ и постановление президента, запускавшие**

²⁰⁶ О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан // Lex.uz. URL: <http://lex.uz/docs/3107036#3109519>.

²⁰⁷ О государственной программе по реализации стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах в «год поддержки активного предпринимательства, инновационных идей и технологий» // Lex.uz. URL: <http://lex.uz/docs/3516847#3517305>

преобразования в МИД. На изменение работы МИД были направлены и другие меры во внешнеполитическом разделе госпрограмм:

- совершенствование защиты прав граждан Узбекистана за рубежом;
- формирование политики в отношении соотечественников;
- разработка мер по улучшению международного имиджа страны.

На общем фоне преобразований, проводимых в Узбекистане под руководством Шавката Мирзиёева, особенностью реформы системы МИД стало **сохранение на посту МИД прежнего главы ведомства.** Президент обновил²⁰⁸ практически весь состав правительства, включая ключевые посты премьер-министра и его заместителей, министра внутренних дел и министра энергетики, а также изменил конфигурацию блоков правительства²⁰⁹. Тем не менее сохранил свой пост министр иностранных дел **Абдулазиз Камилов**, возглавлявший МИД с 2012 года. Уже в ходе реформы президент провел кадровые перестановки в министерстве, в частности, были назначены три новых заместителя министра²¹⁰.

В соответствии с приоритетами Стратегии в сфере госуправления при подготовке реформы МИД **началось движение в сторону большей открытости.** В частности, в июле 2017 года министр Абдулазиз Камилов провел «прямой диалог» с

208 Утвержден новый состав Кабинета Министров // Комитет по автомобильным дорогам при министерстве транспорта Республики Узбекистан. URL: <http://www.uzavtoyul.uz/ru/post/vazirlar-mahkamasining-yangi-tarkibi-tasdiqlandi.html>.

209 Количество вице-премьеров сокращено // Газета.uz. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/06/13/gov/>; В Узбекистане появились еще два новых вице-преьера // Sputnik Узбекистан. URL: <https://news.rambler.ru/other/38542412-v-uzbekistane-poyavilis-esche-dva-novyh-vitse-premera>; Утверждены кандидатуры всех пяти вице-премьеров Узбекистана // Даракчи. URL: <https://darakchi.uz/ru/65470>.

210 Алишер Абдуалиев назначен замминистра иностранных дел // Газета.uz. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2019/01/23/abdualiev/>; Дилшод Ахатов назначен замминистра иностранных дел // Газета.uz. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2018/05/29/mfa/>; Назначен первый замглавы МИДа // Газета.uz. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2018/11/14/vice-minister/>.

соотечественниками (как в студии, так и по видео-конференц-связи)²¹¹. После этого был создан межведомственный орган, который занялся совершенствованием механизма оказания услуг гражданам Узбекистана²¹². Итоги «прямого диалога» в обобщенном виде были отражены в документах, задавших направления реформы МИД.

Таким образом, **внутренние драйверы** реформы МИД в Узбекистане — смена политического руководства и разработка новой стратегии социально-экономического развития страны — имели решающее значение для проведения реформы. Более того, в качестве ее обоснования (см. следующий раздел) указывалась необходимость решения внутренних проблем системы МИД, а не реагирования на внешние вызовы.

Основным **глобальным драйвером реформы** можно назвать стремление получить выгоды за счет большей вовлеченности в мировую экономику и притока иностранных инвестиций, что соответствует экономизации как глобальному внешнеполитическому вызову.

Содержание и ход реформы

Формальным началом преобразований в МИД стало принятие **Указа Президента от 05.04.2018 «О мерах по коренному совершенствованию системы МИД Узбекистана и усилению его ответственности за реализацию приоритетных направлений внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности»**²¹³, ключевые идеи которого Шавкат Мирзиёев обозначил в своем

²¹¹ Прямой диалог министра иностранных дел с согражданами // Министерство иностранных дел Республики Узбекистан. URL: <https://mfa.uz/ru/video/dialogue/>.

²¹² Брифинг в национальном пресс-центре // Министерство иностранных дел Республики Узбекистан. URL: <https://mfa.uz/ru/press/news/2017/09/12522/>.

²¹³ Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию системы министерства иностранных дел Республики Узбекистан и усилению его ответственности за реализацию приоритетных направлений внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности» // Lex.uz. URL: <http://lex.uz/docs/3611113>

выступлении в МИД в январе 2018 года²¹⁴. Основной упор в указе сделан на продвижении внешнеэкономических интересов страны. В указе не прописаны сроки реформы, но она связана с реализацией стратегии развития страны на 2017–2021 годы.

В документе перечислены девять проблем, препятствующих решению задач МИДа, и определены девять направлений работы для их преодоления²¹⁵. Для некоторых проблем предусмотрены два направления реформирования, и, наоборот, некоторые направления соответствуют двум выделенным проблемам (таблица 10).

Таблица 10. Проблемы и направления реформирования МИД Узбекистана

Проблема, препятствующая реализации задач	Направление реформирования системы МИД
<p>Действующая нормативно-правовая база не регламентирует комплексно все вопросы дипломатической службы, не в полной мере отражает накопленный правовой и практический опыт, а также не соответствует современным требованиям</p>	<p>Коренной пересмотр и совершенствование нормативно-правовой основы деятельности и организационно-штатной структуры МИД и зарубежных учреждений</p>
<p>Организационно-штатная структура внешнеполитического ведомства не ориентирована на эффективную мобилизацию имеющихся ресурсов для решения стратегических задач во внешнеполитической и внешнеэкономической сферах</p>	<p>Республики Узбекистан с акцентом на продвижение «экономической дипломатии»</p>

²¹⁴ Выступление президента Узбекистана Шавката Мирзиёева на совещании, посвященном деятельности Министерства иностранных дел и посольств нашей страны за рубежом // Министерство иностранных дел Республики Узбекистан. URL: <https://mfa.uz/ru/press/news/2018/01/13631/>.

²¹⁵ Там же.

Отсутствуют четко выстроенные механизмы, обеспечивающие:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> — взаимодействие госорганов с МИД и заграничными учреждениями Республики Узбекистан, — проведение эффективной и слаженной работы в вопросах развития торгово-экономического, инвестиционного и туристского сотрудничества с иностранными партнерами | <ul style="list-style-type: none"> — Усиление координирующей роли МИД в реализации единой внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности; — четкое регламентирование и разграничение задач, функций и полномочий профильных министерств, ведомств, органов государственной власти на местах в направлении внешнеэкономической деятельности |
| <ul style="list-style-type: none"> — Фрагментарно осуществляются информационно-аналитическое сопровождение и планирование работы внешнеполитического ведомства. — Вырабатываемые предложения по приоритетам внешней политики должным образом не учитывают вопросы продвижения внешнеэкономических интересов страны | <p>Внедрение новых подходов и методов в деятельность МИД и заграничных учреждений Республики Узбекистан, с тем чтобы обеспечить расширение и диверсификацию экспорта отечественных товаров, работ (услуг), привлечение инвестиций, передовых технологий и туристских потоков в страну</p> <ul style="list-style-type: none"> — Налаживание действенной системы внутриведомственного планирования и контроля; — упрощение порядка и форм отчетности, формирование критериев оценки эффективности деятельности МИД и заграничных учреждений Республики Узбекистан |

<p>Работа по информированию мирового сообщества о масштабных преобразованиях в стране и международных инициативах республики носит инертный характер, препятствуя эффективной реализации задач по формированию позитивного имиджа и укреплению авторитета страны на международной арене</p>	<p>Активное использование инструментов публичной дипломатии в продвижении позитивного международного имиджа Узбекистана, прежде всего посредством усиления работы по системному и адресному информационному взаимодействию с национальными и зарубежными экспертными сообществами, СМИ, общественными и научными кругами</p>
<ul style="list-style-type: none"> — Не налажен системный диалог с соотечественниками за рубежом. — Не задействован потенциал соотечественников при реализации социально-экономических и культурно-гуманитарных проектов и программ 	<ul style="list-style-type: none"> — Формирование и реализация механизмов обеспечения реальной защиты прав и законных интересов граждан; — поддержание всестороннего диалога с соотечественниками за рубежом, их активное привлечение к реализации проектов и программ
<p>Неэффективность кадровой политики, низкий уровень материального стимулирования и социальной защиты работников внешнеполитического ведомства значительно ограничивают возможности по формированию высокопрофессионального дипломатического состава, снижают престиж дипломатической службы и приводят к оттоку квалифицированных специалистов</p>	<p>Кардинальный пересмотр кадровой политики в МИД и заграничных учреждениях Республики Узбекистан путем внедрения передовых и прозрачных организационно-правовых механизмов подбора, подготовки, переподготовки и повышения квалификации, ротации и формирования перспективного резерва дипломатических кадров</p> <p>Улучшение материального стимулирования и социальной защиты работников органов дипслужбы, создание достойных условий для их эффективной работы</p>

Имеет место неудовлетворительный уровень оперативности и качества оказываемых госуслуг в деятельности консульских учреждений, обеспечения эффективной защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц Узбекистана за рубежом, оказания помощи гражданам, попавшим в затруднительное положение

Укрепление материально-технической базы системы МИД с широким внедрением современных информационных технологий в целях совершенствования системы оказания госуслуг, продвижения интересов страны в глобальном информационном пространстве

Недостаточное внедрение передовых информационно-коммуникационных технологий сдерживает решение приоритетных задач, не обеспечивает оперативное внешнеполитическое и внешнеэкономическое реагирование, а также развитие инструментов цифровой дипломатии

В указе прописаны меры по изменению **структуры, полномочий и обязанностей МИД**, в частности²¹⁶:

- создание Главного управления внешнеэкономического сотрудничества, где целенаправленно нанятые специалисты, имеющие «высшее экономическое образование и практический опыт работы в соответствующих отраслях экономики», будут обеспечивать привлечение иностранных инвестиций, продвижение экспорта, развитие внешнеторговых связей и другие внешнеэкономические задачи²¹⁷;
- преобразование пресс-службы МИД в Управление по связям с общественностью и средствами массовой информации;

²¹⁶ Там же.

²¹⁷ Постановление Президента Республики Узбекистан «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности министерства иностранных дел Республики Узбекистан» // Lex.uz. URL: <http://lex.uz/docs/3611280>.

- создание отдела по взаимодействию с соотечественниками за рубежом;
- создание отдела по работе с обращениями физических и юридических лиц, в состав которого должен входить колл-центр;
- создание на базе информационного агентства «Жахон» информагентств «Дуне» и медиа-центра, создание бюро переводчиков;
- преобразование Информационно-аналитического центра международных отношений в Центр анализа и прогнозирования;
- создание территориальных отделений МИД в Республике Каракалпакстан и 12 областях Узбекистана (численностью по 1–2 сотрудника).

В соответствии с указом в деятельность МИД введены **новые организационные практики**:

- регулярная сверка внешнеполитических и внешнеэкономических приоритетов со стратегическими целями развития страны,
- межведомственная ротация сотрудников по принципу «профильные министерства, ведомства и органы государственной власти на местах — Министерство иностранных дел — заграничное учреждение — Министерство иностранных дел, профильные министерства, ведомства и органы государственной власти на местах»;
- ежегодная разработка дорожных карт заграничными учреждениями и механизма отчетности по их выполнению.

Одновременно с указом было принято **Постановление Президента «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности МИД Узбекистана»²¹⁸**, утверждающее задачи, оргструктуру, положение о Министерстве иностранных дел. В постановлении также были определены **критерии оценки эффективности и результативности деятельности МИД**. Однако эти критерии скорее представляют собой **перечень задач министерства**.

Критерии оценки эффективности и результативности деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан²¹⁹

- 1. Практическая реализация мероприятий, предусматриваемых ежегодными планами действий (дорожными картами) по развитию сотрудничества между Республикой Узбекистан и зарубежными странами в политико-дипломатической, торгово-экономической, инвестиционной, технологической, финансово-технической, научно-технической, культурно-гуманитарной и других сферах.*
- 2. Организация визитов, встреч и переговоров на высшем, высоком и других уровнях, нацеленных на достижение конкретных практически значимых и взаимовыгодных международных договоров и договоренностей.*
- 3. Обеспечение политической поддержки зарубежными странами, в том числе в рамках международных организаций, инициатив, позиции и подходов Республики Узбекистан по актуальным проблемам международной повестки и региональной безопасности, а также по вопросам внутреннего развития страны.*
- 4. Обеспечение на регулярной основе Президента Республики*

²¹⁸ Там же.

²¹⁹ Там же.

Узбекистан, Кабинета Министров Республики Узбекистан актуальными информационно-аналитическими материалами с прогнозными оценками текущих событий в мире, ключевых вопросов мировой политики и экономики, затрагивающих национальные интересы Республики Узбекистан.

- 5. Содействие заключению внешнеэкономических сделок, направленных на обеспечение дальнейшего роста объемов и расширения номенклатуры двустороннего товарооборота, прежде всего экспортных поставок товаров и услуг отечественных компаний и организаций на мировые рынки.*
- 6. Достижение конкретных договоренностей по привлечению прямых иностранных инвестиций, грантов, кредитов и средств технического содействия, передовых технологий и научных разработок организаций зарубежных стран в развитие и модернизацию приоритетных отраслей экономики и инфраструктуры Республики Узбекистан.*
- 7. Увеличение туристического потока в Республику Узбекистан, содействие заключению соглашений с зарубежными компаниями и организациями по реализации совместных программ и проектов по продвижению национальных туристических продуктов, а также по привлечению инвестиций в развитие туристической инфраструктуры.*
- 8. Широкое распространение объективной и достоверной информации, раскрывающей суть и значение реализуемых в стране масштабных реформ и преобразований, экономический, инвестиционный, культурно-исторический и туристический потенциал Республики Узбекистан, в авторитетных печатных и электронных изданиях, а также в телерадиовещательных средствах массовой информации зарубежных стран.*
- 9. Выработка предложений по заключению практически значимых международных договоров Республики Узбекистан и оказание содействия в их полномасштабной реализации.*

10. Оперативность и качество оказываемых государственных услуг в деятельности консульских учреждений, обеспечение эффективной защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц Узбекистана за рубежом, оказание помощи гражданам, попавшим в затруднительное положение.

Помимо указа и постановления президента меры по отдельным направлениям реформирования МИД были включены в **госпрограмму по реализации стратегии развития на 2019 год**²²⁰. Госпрограмма предусматривала:

- разработку закона о дипслужбе (мера, ранее включенная в госпрограмму на 2017 год);
- принятие концепции внешней политики;
- разработку концепции укрепления позитивного имиджа Узбекистана за рубежом.

Кроме того, госпрограмма содержала меры, непосредственно связанные с реформой МИД (таблица 11). Несмотря на общий акцент на экономическую дипломатию и привлечение инвестиций, **МИД не был указан в числе исполнителей меры под названием «Приведение в единую систему и повышение эффективности работы с иностранными инвесторами».**

²²⁰ Государственная программа по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах в «Год активных инвестиций и социального развития» // Центр «Стратегия развития». URL: <https://strategy.uz/files/static/77041/stateprogramru.pdf>.

Таблица 11. Отдельные меры в госпрограмме на 2019 год, связанные с реформой МИД

Мера	Форма и содержание
Усиление деятельности зарубежных учреждений и дипломатических представительств Республики Узбекистан, открытие новых дипломатических представительств и консульских учреждений	<p>Проект постановления Президента, предусматривающий:</p> <ul style="list-style-type: none"> — расширение географии международного сотрудничества Узбекистана в политической и экономической сферах; — открытие новых дипломатических и консульских учреждений для защиты прав и интересов граждан, проживающих за границей, и увеличение числа их сотрудников в действующих учреждениях; — дальнейшее совершенствование дипломатических и консульских представительств, создание благоприятных условий для сотрудников и коренное улучшение системы материально-технического обеспечения
Совершенствование системы оказания государственных услуг и правовой помощи консульскими учреждениями гражданам Республики Узбекистан, находящимся за рубежом	<p>Практические меры, предусматривающие расширение и совершенствование возможностей оказания электронных услуг для граждан Республики Узбекистан, временно проживающих за рубежом, для осуществления трудовой деятельности</p>
Развитие «цифровой дипломатии» в установлении внешних связей	<p>Программа комплексных мер, предусматривающая:</p> <ul style="list-style-type: none"> — повышение позиции Узбекистана в рейтинге «Цифровая дипломатия»²²¹ и установление сотрудничества с аналитическими центрами, осуществляющими деятельность в данном направлении; — проведение аудита сайтов всех дипломатических представительств Узбекистана за рубежом, подведение под единый дизайн и структуру; — создание программы повышения квалификации сотрудников МИД по использованию новых информационных технологий и инструментов цифровой дипломатии; — формирование при МИД команды специалистов по социальным сетям и цифровой дипломатии

221 Вероятно, речь идет о рейтинге Digital Diplomacy Ranking, в нем Узбекистан в 2016 году занимал 124-е место, а в 2017 году опустился на 133-е. С 2017 года рейтинг не обновлялся. Digital Diplomacy Ranking 2016 // Internet Archive. URL: <https://web.archive.org/web/20180216235332/http://digital.diplomacy.live/ranking-and-rating/>; Digital Diplomacy Ranking 2017 // Internet Archive. URL: <https://web.archive.org/web/20180218082818/http://digital.diplomacy.live/DDR17>.

Итоги реформы и оценка качества ее имплементации

По оценкам экспертов²²², реализация указа пока **не означает системного изменения работы МИД, но отражает смену приоритетов**, прежде всего ориентацию дипломатии на привлечение внешних инвестиций и содействие экономическому росту, а также изменение подходов к ведению дел. В конце 2018 года направления деятельности ведомства были обобщены замминистра иностранных дел Ильхомом Нематовым. Он назвал главными задачами ведомства в 2019 году привлечение зарубежных инвестиций, расширение экспортируемой продукции и развитие туризма²²³.

О ходе реализации реформы также можно судить по **отчетным материалам МИД** (в том числе по выступлениям представителей министерства, расшифровкам парламентских слушаний, отчетам) и сообщениям СМИ. МИД, как правило, сообщает о реализованных мерах по совершенствованию своей деятельности кратко, перечисляя достигнутые результаты. В декабре 2018 года на заседании Сената Олий Мажлиса министр иностранных дел представил отчето деятельности МИД:

1. «В ряде дипмиссий Узбекистана в 2018 году введено 14 дополнительных штатных единиц дипломатов, непосредственно занимающихся внешнеэкономическими вопросами».
2. «В структуре министерства созданы: Главное управление внешнеэкономического сотрудничества, отдел по взаимодействию с соотечественниками за рубежом, отдел по работе с обращениями физических и юридических лиц и сектор по приему обращений. На базе ИА “Жахон” создается

²²² Информация получена в рамках интервью ЦПУР со страновыми экспертами.

²²³ Задачи МИДа на 2019 год – увеличение экспорта, туристов и инвестиций // Газета.uz. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2018/12/26/mvd/>.

информационное агентство “Дуне” и медиа-центр. С учетом новых задач по усилению экономической и публичной дипломатии преобразованы многие управления».

3. «В целях дальнейшей активизации внешнеполитической деятельности открыт ряд новых дипломатических представительств в зарубежных странах и расширены действующие. Проработаны и приняты постановления Президента Республики Узбекистан по 23 заграничным учреждениям» (в 2018–2019 годах Узбекистан открыл пять генконсульств в городах России²²⁴, одно в Казахстане²²⁵, также планируется открытие генконсульства в Китае²²⁶).
4. «Усилилась работа консульских учреждений Узбекистана по оказанию правовой помощи гражданам Узбекистана за рубежом, в т.ч. осуществляющим трудовую деятельность в иностранных государствах».
5. «Выработан и введен в практику механизм интерактивного диалога с соотечественниками, проживающими за рубежом».
6. «Министерством осуществляется последовательная работа по совершенствованию нормативно-правовой основы внешнеполитической деятельности» (далее перечислены принятые и подготовленные документы)²²⁷.

В том же отчете были названы семь «нерешенных проблем,

224 Товарооборот России и Узбекистана в 2019 году может превысить \$7 млрд // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7129021>.

225 В Актау открыли генконсульство Узбекистана // Актау.Казинформ. URL: https://www.inform.kz/ru/v-aktau-otkryli-general-noe-konsul-stvo-uzbekistana_a3561251.

226 Узбекистан планирует открыть Генеральное консульство в Гуанчжоу // Uzreport. URL: <https://uzreport.news/politics/uzbekistan-planiruet-otkrit-generalnoe-konsulstvo-v-guanchjou>.

227 Информация Министерства иностранных дел Республики Узбекистан о своей деятельности по выполнению возложенных задач // Министерство иностранных дел Республики Узбекистан. URL: https://mfa.uz/ru/about/activity/17073/?sphrase_id=8183594; Информационное сообщение о семнадцатом пленарном заседании Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. URL: <http://www.senat.uz/ru/lists/view/202>

замедляющих реализацию изменений работы министерства, в частности, на инвестиционном треке»²²⁸. За несколько месяцев до этого с критикой региональных чиновников по поводу нерезультативных зарубежных поездок выступал президент Мирзиёев²²⁹. В основном, по оценке МИД, трудности возникают при взаимодействии с другими узбекскими ведомствами и структурами, участвующими в международной деятельности:

1. Предложения о сотрудничестве в сфере экспорта, инвестиций, туризма, поступающие через узбекские загранучреждения, долго рассматриваются профильными ведомствами и регионами, что приводит к отмене или переносу двусторонних мероприятий.
2. Информация по инвестиционным проектам, предоставляемая отраслевыми ведомствами, часто недостаточно проработана для ведения качественных переговоров с иностранными партнерами.
3. У регионов страны часто нет конкретных планов по сотрудничеству с зарубежными партнерами, подготовка к визитам не ведется должным образом.
4. Между МИД и ответственными ведомствами отсутствует четкий механизм обратной связи о ходе реализации проектов или итогах визитов.
5. Из-за недостаточной межведомственной координации, поверхностного отношения некоторых ведомств к выполнению своих задач, а также из-за требований к МИД выполнять не свойственные ему функции министерство вынуждено дорабатывать документы, поступающие из других госорганов.

228 Информация Министерства иностранных дел Республики Узбекистан о своей деятельности по выполнению возложенных задач // Министерство иностранных дел Республики Узбекистан. URL: https://mfa.uz/ru/about/activity/17073/?sphrase_id=8183594; Информационное сообщение о семнадцатом пленарном заседании Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. URL: <http://www.senat.uz/ru/lists/view/202>.

229 Намечен план привлечения прямых иностранных инвестиций, определены ответственные за его реализацию // Prezident.uz. URL: <https://president.uz/ru/lists/view/1935>.

6. Загранучреждениям не хватает качественных информационных материалов об Узбекистане на иностранных языках и промопродукции для продвижения страны за рубежом,
7. Продвижение экспорта, привлечение инвестиций и туристов недостаточно эффективны и скоординированы из-за нечеткого распределения обязанностей между сотрудниками отделений МИД, местными властями и представителями общенациональных структур.

Часть этих проблем оставалась актуальной и в 2019 году: в августе министр иностранных дел Абдулазиз Камилев вновь отметил длительное рассмотрение инвестиционных предложений ведомствами, низкое качество информации о проектах, низкую эффективность поездок представителей ведомств за границу из-за формального подхода в выполнении достигнутых соглашений и информированию МИД в числе обстоятельств, препятствующих реализации внешнеполитических и внешнеэкономических задач²³⁰.

Акцент на совершенствовании внешнеэкономической деятельности МИД проявляется и в том, что министерство предоставляет информацию о количественных показателях в соответствующих сферах. Не все из них связаны только с реформой министерства, кроме того, по ряду показателей пока не удалось достигнуть прогресса. Так, в январе 2019 года МИД отчитался об успехах за предыдущий год²³¹:

— экспорт товаров и услуг за 2018 год составил 11,3 млрд долл.

²³⁰ Выступление Министра иностранных дел Республики Узбекистан Абдулазиза Камилева на XXI пленарном заседании Сената Олий Мажлиса // Министерство иностранных дел Республики Узбекистан. URL: <https://mfa.uz/ru/about/speech/2019/08/20621/>.

²³¹ Министерство иностранных дел Узбекистана: важнейшие события 2018 года // Министерство иностранных дел Республики Узбекистан. URL: <https://mfa.uz/ru/press/news/2019/01/17275/>.

(по данным ЦБ Узбекистана²³², 14 млрд долл. — за 2018 год, 12,3 млрд долл. — за 2017 год, 10,5 млрд долл. — за 2016 год);

- привлечены прямые иностранные инвестиции на сумму не менее 2,7 млрд долл. (по данным ЦБ Узбекистана²³³, чистый приток прямых иностранных инвестиций в 2018 году составил 624 млн долл., что в 3 раза меньше по сравнению с показателями за 2017 год);
- в 2018 году Узбекистан посетили примерно 4 млн иностранных граждан (рост на 107% по сравнению с 2017 годом).

В июне 2019 года замминистра иностранных дел заявил об успешной проработке узбекскими дипломатическими представительствами 244 инвестиционных проектов на сумму свыше 5 млрд долл.²³⁴

Оценка реализованных мер как ответа на глобальные внешнеполитические вызовы

Реформа МИД Узбекистана еще далека от завершения, однако на основе оценки эффекта реализации конкретных мер можно получить представление об общей динамике изменений. В таблице 12 сопоставлены запланированные и частично реализованные меры реформы МИД с описанными выше глобальными внешнеполитическими вызовами.

²³² Платежный баланс, международная инвестиционная позиция и внешний долг Республики Узбекистан // Центральный Банк Республики Узбекистан. URL: http://cbu.uz/upload/statistics/bop/IV%20quarter/ru_BOP,%20IIP,%20EXD%20_2016-2018.pdf.

²³³ Там же.

²³⁴ МИД Узбекистана отчитался о привлеченных в страну инвестициях // Fergana.Agency. IRL: <https://www.fergana.agency/news/108131/>.

Таблица 12. Сопоставление мер реформы с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Экономизация	
Ответная мера	Эффект
<p>Переориентация работы узбекских дипломатов за рубежом на взаимодействие и привлечение иностранных инвесторов</p>	<p>Так как президент регулярно делает публичные заявления по поводу необходимости взаимодействия между узбекскими дипломатами и зарубежными инвесторами, вопрос иностранных инвестиций стали все чаще ставить на повестку дня в МИД.</p> <p>В ходе публичного отчета в начале 2019 года ведомство отчиталось о привлеченных прямых иностранных инвестициях на сумму около 2,7 млрд долл. Отдельного внимания заслуживает тот факт, что такая информация предоставляется внешнеполитическим ведомством, хотя обычно это входит в функции экономического блока правительства.</p> <p>Эффективность работы дипломатических сотрудников за рубежом оценивается исходя из удельного количества привлеченных инвестиций и количества заключенных контрактов.</p> <p>Пока невозможно вынести оценки эффективности: реформа все еще не закончена, количественных данных недостаточно</p>
<p>Структурные преобразования:</p> <ul style="list-style-type: none"> — создание Главного управления экономического сотрудничества, — назначение первого замминистра ответственным за межведомственную координацию внешнеэкономической политики и за внешнеэкономическую деятельность диппредставительств 	<p>Вопрос развития внешнеэкономических связей теперь рассматривается на уровне отдельного подразделения внешнеполитического ведомства, что должно повысить качество решений и скорость их принятия</p>

Вызов: Коммуникация

Развитие цифровой дипломатии (коммуникации в интернете)

Несмотря на поставленную задачу более активно использовать интернет-инструменты в коммуникационной работе и обновить сайты, с начала реформы нет заметного прогресса в этой области: оформление сайтов посольств осталось без изменений, а единственным новым аккаунтом в соцсетях стал инстаграм главы министерства. У существующих дипломатических аккаунтов мало подписчиков, за исключением официальной страницы МИД в Фейсбуке

Взаимодействие с гражданами и соотечественниками

В декабре 2018 года МИД открыл колл-центр для приема обращений граждан²³⁵. В июле 2019 года собственный колл-центр запустило также посольство Узбекистана в России²³⁶. Информация о полученных и обработанных обращениях не публикуется, но принятые меры свидетельствуют о большем внимании узбекской дипломатии к запросам граждан и соотечественников. По оценке эксперта²³⁷, после начала преобразований в МИД узбекские дипломаты стали активнее устанавливать контакты с узбекскими диаспорами за рубежом для реализации своих задач

Расширение сети дипломатических представительств: в 2018–2019 годах Узбекистан открыл пять новых генеральных консульств в России и одно в Казахстане

Ожидаемый эффект: наращивание культурно-гуманитарного взаимодействия, улучшение качества услуг, оказываемых своим соотечественникам за рубежом

Вызов: Расширение пространства межведомственного взаимодействия

²³⁵ МИД запустил Call-центр для помощи узбекистанцам, правда работает он с 9:00 до 18:00 // Подробно.uz. URL: <https://www.podrobno.uz/cat/obchestvo/mid-zapustil-call-tsentr-dlya-p/>.

²³⁶ Посольство Узбекистана в РФ запустило Call-center // Uzdaily. URL: <http://uzdaily.uz/ru/post/44787>.

²³⁷ Информация получена в рамках интервью ЦПУР со страновым экспертом.

В ходе реформы МИД и в рамках реализации стратегии развития страны в целом принят ряд мер, направленных на повышение координации во внешнеэкономической сфере: введена межведомственная ротация кадров, создано Главное управление внешнеэкономического сотрудничества МИД, утверждено Положение о межведомственной координации

Ожидаемый эффект от межведомственной ротации — пополнение кадрового состава МИД сотрудниками с опытом в других сферах госслужбы, в первую очередь с экономическими компетенциями.

Согласно указу и постановлению президента, Главное управление внешнеэкономического сотрудничества создано для повышения координационной роли МИД во внешнеэкономической сфере и в конечном счёте для реализации целей развития.

Оценки, о которых говорит руководство МИД, показывают, что на практике координация во внешнеэкономической сфере сталкивается с многочисленными препятствиями

Ответы на национальные и глобальные вызовы: лучшие практики из опыта Узбекистана

Реформа МИД Узбекистана призвана улучшить многие внутренние процессы в министерстве и сделать его эффективным инструментом, обеспечивающим социально-экономическое развитие благодаря международному сотрудничеству.

Одним из наиболее удачных решений в составе реформы МИД является ее **увязка со Стратегией развития страны** на 2017–2021 годы. Данная интеграция поможет лучше координировать изменения в работе МИД как с изменениями в других ведомствах, так и с общим стратегическим курсом, проводимым Администрацией Президента. Таким образом, кроме акцента на внешнеэкономической политике уже на раннем этапе реформы можно отметить усилия по переформатированию взаимодействия МИД с другими госорганами посредством наделения внешнеполитического ведомства дополнительными обязанностями и координирующими функциями.

Кроме того, удачным решением можно назвать **формально закрепленные критерии оценки деятельности МИД**²³⁸. Значительную часть деятельности по совершенствованию работы министерства представляет собой разработка соответствующих нормативно-правовых актов. О практической реализации реформы известно меньше. МИД периодически сообщает о принятых мерах, а также о сложностях в процессе преобразований.

К лучшим практикам реформирования системы МИД Узбекистана также можно отнести открытие новых дипломатических представительств в зависимости от потенциальных возможностей узбекских диаспор в конкретной стране. Данный метод работы позволяет одновременно оказывать услуги соотечественникам там, где с их стороны есть наибольший спрос, а также использовать ресурсы диаспоры для продвижения экономических интересов республики.

2.5. Меры в составе реформ в других странах

Новая Зеландия: программа изменений Министерства иностранных дел и торговли «Ministry 20/20» и смежные реформы (2009–2014)

В 2009 году МИД Новой Зеландии запустил комплекс реформ по трем направлениям²³⁹:

²³⁸ Положение о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан // Все законодательство Узбекистана. URL: https://nrm.uz/contentf?doc=539156_&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana.

²³⁹ Annual Report 2009/10. Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand // Ministry of Foreign Affairs and Trade. URL: <https://web.archive.org/web/20150401025851/http://mfat.govt.nz/downloads/media-and-publications/annual-report/annualreport09-10.pdf>.

- Пересмотр структуры сети зарубежных представительств Новой Зеландии и развитие межведомственной координации. Новозеландские ведомства, имеющие представительства в других странах, объединены общим термином NZ Inc. (используется с 2005 года²⁴⁰) с целью подчеркнуть общеправительственный (whole-of-government) характер международной деятельности страны. В рамках данного направления были открыты новые загранпредставительства (в 2013 году расширено присутствие в Африке и дипломатические ресурсы перераспределены из Европы в Азию²⁴¹), а также созданы новые межведомственные механизмы, например разработка общеправительственных страновых стратегий²⁴²;
- интеграция Агентства Новой Зеландии по международному развитию (New Zealand Agency for International Development, NZAID) в состав МИД. Агентство было учреждено в качестве полуавтономной организации в 2002 году. До этого международной помощью управляло Министерство иностранных дел и торговли. В 2009 году правительство приняло решение о реинтеграции агентства в МИД. Реформа была нацелена на «уточнение сфер ответственности, обеспечение большей согласованности между целями развития и внешней политики и сокращением административных расходов»²⁴³. На практике интеграция заняла несколько лет, одновременно МИД занимался повышением эффективности международной помощи.

240 Martin C. NZ Inc: New Zealand's Whole-of-Government Approach to Peace Support Operations. Centre for Strategic Studies. School of Government // Victoria University of Wellington. URL: <http://researcharchive.vuw.ac.nz/bitstream/handle/10063/1930/thesis.pdf>.

241 Annual Report 2012/13. Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand // Ministry of Foreign Affairs and Trade. URL: https://web.archive.org/web/20150401023146if_/http://mfat.govt.nz/downloads/media-and-publications/annual-report/MFAT%20Annual%20Report%20201213.pdf.

242 Ibid.

243 New Zealand. Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. 2010 // OECD. URL: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/47468242.pdf>.

- Программа изменений «Ministry 20/20», состоящая из взаимосвязанных проектов. Изначально программа включала семь направлений («Стратегия», «Структура», «Люди», «Управление технологиями и знаниями», «Оценка деятельности», «Эффективность», «Культура и ценности») ²⁴⁴. К 2012 году основным проектом стала новая бизнес-модель МИД ²⁴⁵. Помимо изменения внутренних процессов ее внедрение было связано с сокращением расходов (на 10 млн новозеландских долларов в первый год реализации ²⁴⁶).

Программа «Ministry 20/20» была завершена в 2014 году ²⁴⁷, в процессе реализации в нее были включены изменения в рамках всех трех направлений. Глава МИД Джон Аллен называл программу «наиболее глубокой структурной, культурной и технологической реформой за всю историю министерства» ²⁴⁸ (таблица 13).

244 Annual Report 2010/11. Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand // Ministry of Foreign Affairs and Trade. URL: <https://web.archive.org/web/20150401022457/http://mfat.govt.nz/downloads/media-and-publications/annual-report/annualreport10-11.pdf>.

245 Vote Foreign Affairs and Trade and Vote Official Development Assistance / Office of the Auditor-General. Briefing to the Foreign Affairs, Defence and Trade Committee // New Zealand Parliament. URL: <https://www.parliament.nz/resource/O000197319>.

246 Annual Report 2012/13. Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand // Ministry of Foreign Affairs and Trade. URL: https://web.archive.org/web/20150401023146if_/http://mfat.govt.nz/downloads/media-and-publications/annual-report/MFAT%20Annual%20Report%20201213.pdf.

247 Annual Report 2013/14. Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand // New Zealand Parliament. URL: https://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBHOH_PAP59273_1/24b8d666a71f284f28cc5ddccf0aca216d49c22c.

248 Statement of Intent 2012–2015. Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand // Ministry of Foreign Affairs and Trade. URL: <https://web.archive.org/web/20150331141133/http://mfat.govt.nz/downloads/media-and-publications/soi-mfat-2012-15.pdf>.

Таблица 13. Сопоставление отдельных мер реформ в Новой Зеландии с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Экономизация	
Ответная мера	Эффект
<p>Интеграция Агентства Новой Зеландии по международному развитию в Министерство иностранных дел и торговли</p>	<p>По оценке бывшего исполнительного директора (2002–2009) Питера Адамса, слияние негативно повлияло на работу агентства, поскольку средства, выделенные на программы международной помощи, были перераспределены на нужды Министерства иностранных дел и торговли²⁴⁹. В частности, по экспертной оценке ОЭСР (peer review) 2010 года реформа в целом характеризовалась положительно, при этом отмечалось, что программам помощи не хватало четкой стратегической ориентации, среднесрочная стратегия не учитывала социальные контексты предоставления международной помощи²⁵⁰. Кроме того, после объединения ухудшились налаженное до этого взаимодействие между Агентством по международному развитию и некоммерческими организациями, занимавшимися вопросами международной помощи²⁵¹. Согласно экспертной оценке, ОЭСР в 2015 году, после реинтеграции агентство смогло удержать ключевых специалистов по развитию, но их стало гораздо меньше, наблюдалась высокая текучесть кадров, а также нехватка специалистов по отдельным дисциплинам²⁵²</p>

249 Adams P. NZ aid programme fails with 'quality not quantity' creed // Stuff. URL: <http://www.stuff.co.nz/dominion-post/comment/columnists/5006822/NZ-aid-programme-fails-with-quality-not-quantity-creed>.

250 New Zealand. Development Assistance Committee (DAC). Peer review 2010 // Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/financial/mainstream/newzealand-dac2010.pdf>.

251 Challies E., McGregor A., Sentes L. The changing landscape of international development in Aotearoa/New Zealand // New Zealand Aid and Development Dialogues, Working Paper. No 3. Wellington, 2011.

252 OECD Development Co-operation Peer Reviews. New Zealand. 2015 // Ministry of Foreign Affairs and Trade. URL: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/OECD-DAC-Peer-Review-NZ-2015-full-report.pdf>.

Вызов: Координация

Ответная мера	Эффект
Механизм разработки страновых стратегий под руководством МИД и с участием других ведомств под эгидой концепции NZ Inc.	Ожидаемый эффект: страновые стратегии, разрабатываемые общими силами ведомств, ведущих международную деятельность, позволят отразить стратегические подходы и улучшить межведомственную координацию. К 2014 году были утверждены и реализовывались четыре такие стратегии (в отношении Китая, Индии, Австралии, АСЕАН), еще три находились на этапе подготовки ²⁵³ . В дальнейшем ведомства — участники NZ Inc. создали дополнительные механизмы межведомственной координации

Канада: слияние МИД и Канадского агентства международного развития (2013)

В 2013 году Министерство иностранных дел и международной торговли Канады поглотило Канадское агентство международного развития (Canadian International Development Agency, CIDA), после чего всеми вопросами международной помощи стал заниматься МИД. Одной из главных предпосылок такого слияния стало планомерное сокращение бюджетных расходов на внешнеполитические ведомства и, как следствие, на международную помощь в 2010–2013 годы. Так, в 2012 году под сокращение попали около 300 сотрудников агентства и 450 сотрудников МИД²⁵⁴. Другой возможной причиной объединения стало расхождение между интересами двух ведомств по вопросу, кому целесообразно оказывать международную помощь²⁵⁵. МИД был заинтересован в поддержке канадских компаний в развивающихся странах, когда как Канадское агентство международного развития в первую очередь фокусировалось на задачах развития и гуманитарной помощи. В итоге слияние

253 Annual Report 2013/14. Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand // New Zealand Parliament. URL: https://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBHOH_PAP59273_1/24b8d666a71f284f28cc5ddccf0aca216d49c22c.

254 Federal job cuts: Tracking the rollout // CBC News. URL: <https://www.cbc.ca/news/politics/federal-job-cuts-tracking-the-rollout-1.1138401>.

255 Harley J. Appraising the CIDA-DFAIT amalgamation: From consolidating organizations to building a collaborative culture // University of Victoria. URL: <https://dspace.library.uvic.ca/handle/1828/7644>.

было зафиксировано в законе о бюджете С-60, принятом в июне 2013 года²⁵⁶. Таким образом, реформа МИД Канады была связана с ответом на экономизацию международных отношений (таблица 14).

Таблица 14. Сопоставление отдельных мер реформ в Канаде с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Экономизация

Ответная мера	Эффект
Включение Агентства содействия международному развитию в структуру МИД	Исследование, проведенное спустя три года после объединения ведомств, показало, что большинство сотрудников положительно относятся к реформе, сравнительно меньше чиновников, которые относятся к этому все более негативно. В интервью респонденты указывают, что между сотрудниками некогда двух разных ведомств успешно устанавливается рабочее взаимодействие, но одновременно многие говорят об отсутствии знаний в сфере международного развития, в частности на уровне управленцев ²⁵⁷

Австралия: слияние МИД и Австралийского агентства по международному развитию (2013–2014)

В Австралии вопрос о слиянии Министерства иностранных дел и торговли с Австралийским агентством по международному развитию (Australian Agency for International Development, AusAID) был поднят в 2013 году новым премьер-министром **Тони Эбботом**. По его словам, слияние было необходимо для того, чтобы полностью интегрировать международную помощь в дипломатическую деятельность: «Мы не хотим, чтобы дипломатия двигалась в одном направлении, а программы помощи — в

256 Bill C-60 // Parliament of Canada. URL: <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/41-1/bill/C-60/royal-assent>.

257 Harley J. Appraising the CIDA-DFAIT amalgamation: From consolidating organizations to building a collaborative culture // University of Victoria. URL: <https://dspace.library.uvic.ca/handle/1828/7644>.

другом»²⁵⁸. Важную роль играл финансовый фактор: победившая на выборах Либерально-национальная коалиция планировала сокращения государственных расходов, в том числе на международную помощь²⁵⁹ (таблица 15). Несмотря на критику со стороны профессионального сообщества²⁶⁰, решение о слиянии не было пересмотрено. С ноября 2013 года AusAID в качестве самостоятельного ведомства было упразднено²⁶¹. Сразу после этого начались административные изменения, касающиеся кадров, оплаты труда, информационных технологий, а через несколько месяцев — переезд сотрудников (МИД и агентство занимали здания в разных районах Канберры), занявший чуть больше года²⁶².

Таблица 15. Сопоставление отдельных мер реформ в Австралии с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Экономизация

Ответные меры

Эффект

Слияние Австралийского агентства по международному развитию и Министерства иностранных дел и торговли

Слияние позволило правительству сократить расходы на международную помощь²⁶³.
Ожидаемые эффекты: повышение согласованности между работой дипломатов и программами международной помощи²⁶⁴, устранение дублирования функций агентствами.

258 Lloyd P. Aid experts concerned AusAID decision a sign of things to come // ABC. URL: <https://www.abc.net.au/radio/programs/worldtoday/aid-experts-concerned-ausaid-decision-a-sign-of/4968866>.

259 Election 2013 live: Coalition releases its costings — as it happened // The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/sep/04/election-2013-costings-kevin-rudd-politics-live-blog>.

260 Koc E. End of the line for AusAID // SBSNews. URL: <https://www.sbs.com.au/news/end-of-the-line-for-ausaid>.

261 Order to Abolish the Australian Agency for International Development as an Executive Agency // Federal Register of Legislation. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013G01553>.

262 Harley J. Appraising the CIDA-DFAIT amalgamation: From consolidating organizations to building a collaborative culture // University of Victoria. URL: <https://dspace.library.uvic.ca/handle/1828/7644>.

263 Changes to Australia's overseas aid program under the Abbott and Turnbull governments 2013–2016: key policies and responses // Parliament of Australia. URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/AustralianAidProgram.

264 Troilo P. Inside the takedowns of AusAID and CIDA // Devex. URL: <https://www.devex.com/news/inside-the-takedowns-of-ausaid-and-cida-85278>.

Спешное слияние негативно отразилось на настроениях сотрудников. В 2014 году, согласно внутреннему опросу²⁶⁵, всего 33% из бывших сотрудников агентства чувствовало себя в МИД «частью команды» по сравнению с 70% среди «коренных» сотрудников министерства.

Спустя два года после объединения были проведены исследования эффективности реформы. Согласно результатам опроса стейкхолдеров (сотрудников неправительственных организации, подрядчиков и других участников программ помощи) в 2015 году, качество и эффективность оказания Австралией международной помощи после слияния ухудшились²⁶⁶. Повторение этого опроса в 2018 году²⁶⁷ показало более оптимистичные оценки стейкхолдерами эффективности международной помощи, чем в 2015 году, но всё ещё ниже уровня 2013 года.

Дания: реформа структуры диппредставительств (2013–2014)

В 2013 году Дания запустила реформу сети своих загранучреждений, которую МИД назвал крупнейшим преобразованием дипслужбы за последние годы²⁶⁸. Эта реформа стала второй частью модернизации ведомства²⁶⁹. Ей предшествовали такие изменения в работе центрального аппарата, как подключение к единой правительственной финансовой системе и упрощение внутренних бизнес-

265 Metherell L. DFAT survey shows dissatisfaction among former AusAID employees with merger (2014) // ABC. URL: <https://www.abc.net.au/news/2014-05-29/survey-shows-staff-dissatisfaction-over-dfat-ausaid-merger/5484860>.

266 Wood T., Burkot C., Howes S. The 2015 Australian aid stakeholder survey // Development Policy Centre. URL: <http://devpolicy.org/publications/reports/2015%20Stakeholder%20Survey/2015%20Australian%20Aid%20Stakeholder%20Survey%20Final%20Online.pdf>.

267 Wood T., Muller S., Howes S. The 2018 Australian aid stakeholder survey // Development Policy Centre. URL: <http://devpolicy.org/Stakeholder-Survey/2018AustralianAidStakeholderSurvey.pdf>.

268 Annual Report 2013 // Udenrigsministeriet. URL: <https://um.dk/en/about-us/economy-and-results/~/media/um/english-site/documents/about-us/annual%20report%202013.pdf>.

269 Udenrigs. Tema: Nyt nordisk forsvarssamarbejde. Største reform af Udenrigstjenesten i nyere tid // Forsvarets Forskingsdatanase. URL: https://pure.fak.dk/files/5531794/Udenrigs_2_2014_web.pdf.

процессов²⁷⁰. Впервые в практике министерства для подготовки реформы структуры диппредставительств была собрана аналитическая группа из внешних экспертов, которой руководил постоянный секретарь МИД. В своем докладе²⁷¹ группа сделала вывод о том, что наличие датских представительств за рубежом играет ключевую роль для продвижения интересов страны, форма представительств — менее важна. Эксперты призывали акцентировать внимание на экономической дипломатии и предлагали изменения по схеме «больше [представительств Дании] в мире, меньше в Европе, больше в ЕС». В январе 2014 года МИД анонсировал²⁷² реформу структуры диппредставительств под лозунгом «Дания в мире — новые центры силы, новые рынки»: планировалось открытие новых посольств на Филиппинах и в Колумбии, посольства и торгового офиса в Нигерии, усиление диппредставительств в странах с развивающимися экономиками, увеличение штата представительства при ЕС и посольств в крупных европейских странах, а также закрытие ряда посольств либо сокращение их штата, в том числе в малых европейских странах. Всего изменения коснулись представительств более чем в 25 странах²⁷³ и завершились к концу 2014 года (таблица 16).

270 Annual Report 2011 // Udenrigsministeriet. URL: <https://um.dk/~media/um/english-site/documents/about-us/annual%20report%202011%20english.pdf?la=en>.

271 Udenrigstjenestens Repraesentationsstruktur — Opsummering Af Droftelser I Refleksionsgruppen // Udenrigsministeriet. URL: http://um.dk/~media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/Nyheder_udenrigspolitik/2013/Udenrigsministeriets%20repraesentationsstruktur_%20Opsummering.pdf.

272 Ændringer i Danmarks repræsentationsstruktur 2014 // Udenrigsministeriet. URL: <https://web.archive.org/web/20141031182617/http://um.dk/da/om-os/organisation/repr/aendringer-repr/>

273 Annual Report 2014 // Udenrigsministeriet. URL: <https://um.dk/~media/um/english-site/documents/about-us/annual%20report%202014.pdf>.

Таблица 16. Сопоставление отдельных мер реформ в Дании с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Экономизация	
Ответная мера	Эффект
<p>Реорганизация сети загранпредставительств: перераспределение дипломатических ресурсов в страны с развивающимися экономиками за счет закрытия или сокращения штата посольств в менее приоритетных странах</p>	<p>Ожидаемый эффект: реформа позволит сосредоточить дипломатические ресурсы на странах, торгово-экономическое сотрудничество с которыми будет наиболее выгодно Дании. МИД заявлял²⁷⁴, что благодаря новой структуре доступ к датским загранпредставительствам будут иметь на 300 миллионов больше человек, чем прежде</p>

Франция: реформа «MAEDI 21» (2015–2017)

Реформирование МИД Франции началось после 2008 года, когда была принята Белая книга по внешней и европейской политике²⁷⁵. В 2009 году министр иностранных дел **Бернар Кушнер** предложил свой план «Министерства в движении»²⁷⁶. В конце 2012 года был принят закон об организации МИД²⁷⁷. С начала 2010-х годов активно трансформировались такие направления внешнеполитической деятельности, как культурная и экономическая дипломатия.²⁷⁸

В 2015 году министр иностранных дел **Лоран Фабиус**, на тот

²⁷⁴ New Danish Embassies will provide access to 300 million more people than at present // Ministry of Foreign Affairs of Denmark. URL: <https://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=dccbc328-f58c-4dba-bc01-a451fe4fbd6e>.

²⁷⁵ Juppé A., Schweitzer L. La France et l'Europe dans le monde – Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008–2020 // Vie-publique. URL: <https://www.vie-publique.fr/rapport/29950-la-france-et-leurope-dans-le-monde-livre-blanc-sur-la-politique-etran>.

²⁷⁶ Un ministère en mouvement // Ministère des Affaires étrangères et européennes. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Reforme.pdf>.

²⁷⁷ Arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étranger // Legifrance.gouv.fr. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=F6CF6554FB20FFA82C28717EA095D371.tplgfr31s_3?cidTexte=JORFTEXT000026858948&idArticle=&dateTexte=20190301.

²⁷⁸ Левицкий В.Б. Реформа культурно-гуманитарного направления французской дипломатии // Дипломатическая служба. 2019. № 5(86). С. 39; Левицкий В.Б. (2019). Экономическая составляющая внешней политики Франции // Дипломатическая служба. 2019. № 6(87). С. 59.

момент руководивший МИД уже три года, выпустил доклад с новой программой реформ «MAEDI 21: глобальная дипломатия в XXI веке»²⁷⁹ (MAEDI — аббревиатура названия ведомства — Министерство иностранных дел и международного развития — в 2012–2017 гг.; с 2017 года — Министерство Европы и иностранных дел). Согласно докладу, в XXI веке дипломатия сталкивалась с такими вызовами, как изменение баланса сил, рост влияния негосударственных акторов, увеличивающееся воздействие цифровых технологий, состояние постоянного кризиса.

Программа включала три больших направления:

- адаптация дипломатической службы к меняющемуся миру;
- упрощение предоставления высококачественных государственных услуг;
- управление человеческими ресурсами МИД.

Данные направления включали задачи и конкретные подзадачи, в некоторых случаях были указаны ожидаемые сроки реализации.

Некоторые меры были рассчитаны до 2020 года, но реформа, очевидно, продолжалась до смены правительства в 2017 году. На тот момент многие результаты были частично или полностью достигнуты²⁸⁰ (таблица 17). После избрания президентом **Эммануэля Макрона** новое правительство в 2017–2018 годах инициировало реформу госслужбы в целом «Action Public 2022». МИД, как и другие ведомства, подготовил план трансформации²⁸¹, в котором «MAEDI 21» уже не упоминается.

279 MAEDI 21 — Global diplomacy for the 21st century // Ministry for Europe and Foreign Affairs. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/the-ministry-and-its-network/maedi-21-global-diplomacy-for-the-21st-century/>.

280 Au nom de la Commission des Affaires Étrangères sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235) // Assemblée Nationale. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/a0275-tI.asp>.

281 Notre stratégie pour la transformation de l'action publique / Comité interministériel de la transformation publique // Le Gouvernement. URL: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/10/action_publique_2022_-_notre_strategie_pour_la_transformation_de_laction_publique_-_29_octobre_2018.pdf.

Таблица 17. Сопоставление отдельных мер реформ во Франции с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Экономизация / координация

Ответные меры	Эффект
<p>Реорганизация дипломатической сети с учетом новых внешнеполитических приоритетов:</p> <ul style="list-style-type: none"> — К 2025 году четверть сотрудников МИД должна быть дислоцирована в развивающихся странах G20; в 2017 посольство в Китае будет самым большим по количеству сотрудников. — 25 посольств за границей будут расположены в одном здании с представительствами других стран Европы (co-location). — В странах присутствия функции будут распределяться между французскими и другими европейскими посольствами по принципу разделения труда 	<p>Ожидаемый эффект: усиление дипломатического присутствия в развивающихся странах позволит Франции более интенсивно развивать отношения с ними и получать выгоду за счет торгово-экономического сотрудничества. Размещение посольств совместно с другими странами ЕС и разделение труда должны снизить расходы на содержание посольств там, где это не является приоритетным</p>

Вызов: Коммуникация / координация

Ответные меры	Эффект
<p>Совершенствование коммуникационной деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> — для расширения присутствия в социальных сетях каждое заграничное учреждение должно вести аккаунты на местных сайтах (в стране пребывания) и иметь стратегию по увеличению аудитории; 	<p>В рейтинге цифровой дипломатии в 2016 и 2017 годах Франция занимала второе и третье места соответственно²⁸² (в дальнейшем рейтинг не обновлялся).</p>

282 Digital Diplomacy Review 2017 #DDR17 Global Ranking // Internet Archive. URL: <https://web.archive.org/web/20181009235452/http://digital.diplomacy.live:80/ddr17/>.

- увеличение числа языков коммуникации с внешней аудиторией с 6 до 10;
- превращение МИД в орган, ответственный за межведомственное взаимодействие в сфере внешней коммуникации
- создание региональных коммуникационных и пресс-центров;

По состоянию на 2017 год²⁸³ один региональный центр был открыт в качестве эксперимента в Каире, еще один планировался в испаноязычной стране, однако об их эффективности сложно судить

Вызов: Координация

Ответные меры

Содействие профессиональной мобильности вне МИД:

- пересмотр правил для введения обязательного требования мобильности вне МИД для сотрудников, претендующих на старшие руководящие должности;
- поощрение мобильности в других организациях (в том числе в ведомствах, частном секторе, исследовательских центрах, Службе внешних связей ЕС);
- построение карьерных траекторий для сотрудников, специализирующихся в европейских вопросах, на основе мобильности, чтобы они могли получать разнообразный опыт и использовать его для трудоустройства в европейские институты, прежде всего в Службу внешних связей;
- увеличение количества взаимных переходов сотрудников со Службой внешних связей ЕС на 50% к 2017 году

Эффект

Ожидаемый эффект: сотрудники получают опыт работы в смежных сферах, который затем может быть востребован на дипломатической работе. Прикомандирование позволяет наладить горизонтальные связи между МИД и другими организациями. Что касается европейских институтов, то поддержка трудоустройства сотрудников МИД там может в итоге способствовать тому, что между МИД и Службой внешних связей ЕС будет больше взаимопонимания

283 Au nom de la Commission des Affaires Étrangères sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235) // Assemblée Nationale. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/a0275-tI.asp>.

США: программа модернизации «Redesign» и слияние коммуникационных бюро (2017–2019)

В 2017 году Рекс Тиллерсон, первый госсекретарь администрации Дональда Трампа, запустил реформу Госдепартамента под названием «Redesign». Она была инициирована в рамках Всеобъемлющего плана по реорганизации исполнительной власти²⁸⁴. Данная реорганизация проводилась каждым ведомством самостоятельно. В Госдепартаменте реформа разрабатывалась в течение 2017 года и была сопряжена с планами Белого дома снизить расходы на внешнюю политику, против чего трижды выступал Конгресс²⁸⁵. Подготовка к реорганизации в Госдепартаменте и подведомственном ему Агентстве США по международному развитию (U.S. Agency for International Development, USAID)²⁸⁶ включала опрос сотрудников по поводу того, как они видят текущее состояние и будущее организаций. Опрос проводило консалтинговое агентство Insigniam, и в СМИ и профессиональном сообществе этот процесс вызвал критику из-за того, что консультанты не были знакомы со спецификой дипломатической службы²⁸⁷. В начале 2018 года в бюджетном запросе Госдепартамента сообщалось о том, что реорганизация выходит на этап реализации, который был назван Impact Initiative²⁸⁸ и включал 16 проектов, объединенных в три группы:

284 Executive Order 13781 of March 13, 2017. Comprehensive Plan for Reorganizing the Executive Branch // Federation of American Scientists. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13781.htm>.

285 McBride C. Trump Keeps the Pressure on State Department Spending // The Wall Street Journal. URL: <https://www.wsj.com/articles/trumps-keeps-the-pressure-on-state-department-spending-11552326475>.

286 Впоследствии реорганизация в USAID проходила независимо от Госдепартамента и была более успешной. Gramer R., Luce D. USAID Redesign Moves Forward, With No Drama // Foreign Policy. URL: <https://foreignpolicy.com/2018/04/25/usa-id-redesign-moves-forward-with-no-drama-u-s-agency-for-international-development-humanitarian-relief-development-crises-disaster-assistance/>.

287 Gramer R., Luce D., Lynch C. How the Trump Administration Broke the State Department // Foreign Policy. URL: <https://foreignpolicy.com/2017/07/31/how-the-trump-administration-broke-the-state-department/>.

288 Congressional Budget Justification. Fiscal Year 2019 // Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/FY-2019-Congressional-Budget-Justification-Department-of-State-Foreign-Operations-and-Related-Programs.pdf>.

- модернизация информационных технологий и управления человеческими ресурсами;
- модернизация глобального присутствия (загранпредставительства), формирование и реализация политики (взаимодействие Госдепартамента и USAID);
- модернизация операционной эффективности (оказание услуг в сфере кадров, управление недвижимостью, закупки).

По сравнению с озвученными ранее планами инициатива носила менее амбициозный характер²⁸⁹. Спустя несколько месяцев Дональд Трамп отправил госсекретаря Тиллерсона в отставку. Согласно отчету Счетной палаты США²⁹⁰, в целом реализация проектов продолжилась при следующем госсекретаре Майке Помпео. Однако при нем была проведена структурная реформа, которой не было в планах Тиллерсона, — слияние коммуникационных подразделений: Бюро по связям с общественностью (связи с общественностью и СМИ внутри США) и Бюро международных информационных программ (коммуникационная поддержка загранпредставительств)²⁹¹. Идея слияния двух бюро была предложена Консультативной комиссией по публичной дипломатии при Госдепартаменте и ранее уже обсуждалась²⁹². Помощник госсекретаря Мишель Гиуда объяснила слияние быстро меняющимся коммуникационным ландшафтом и необходимостью эффективно доносить американскую позицию в этих условиях²⁹³ (таблица 18).

289 Toosi N. Tillerson scales back State Department restructuring plan // Politico. URL: <https://www.politico.com/story/2018/02/07/tillerson-state-department-restructuring-downsizing-397612>.

290 Leadership Focus Needed to Guide Agency Reform Efforts // United States Government Accountability Office. URL: <https://www.gao.gov/assets/710/700703.pdf>.

291 Morello C. State Department to take a step into the digital age in effort to counter disinformation // The Washington Post. URL: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/state-department-to-take-a-step-into-the-digital-age-in-effort-to-counter-disinformation/2019/04/12/c333bd8c-1b46-44d9-a2be-83aa0c8e9114_story.html.

292 2018 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting // United States Advisory Commission on Public Diplomacy. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/2018-ACPD.pdf>.

293 ACPD Official Meeting Minutes: September 4, 2019 // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/acpd-official-meeting-minutes-september-4-2019/>.

Таблица 18. Сопоставление отдельных мер реформ в США с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Координация

Ответная мера

Три взаимосвязанных проекта инициативы Impact Initiative²⁹⁴, направленных на модернизацию глобального присутствия США, должны усовершенствовать взаимодействие Госдепартамента и других американских ведомств при работе за рубежом:

- «разработать и внедрить модель глобального присутствия, соответствующую национальным интересам» — речь идет о создании инструмента, позволяющего на основе данных и политических приоритетов оценить, какие ресурсы разных ведомств нужны в определенном загранпредставительстве;
- «расширить список моделей (архетипов) загранпредставительств» — предполагается создание расширенного меню вариантов зарубежного присутствия, не ограничивающегося традиционными посольствами и консульствами, включающего также менее затратные и более гибкие опции;
- «улучшить управление глобальным американским присутствием» — предусматриваются дополнительные инструменты, с помощью которых более чем 20 ведомств США смогут лучше координировать свою международную деятельность, избегать дублирования, соотносить свои действия с национальными и политическими приоритетами

Эффект

Ожидаемый эффект: реализация проектов поможет более эффективно использовать ресурсы и гибко перенаправлять их в нужные направления. На практике, согласно отчету Счетной палаты²⁹⁵, в Госдепартаменте ведется подготовка модели глобального присутствия, в то время как два других проекта отложены

294 Congressional Budget Justification. Fiscal Year 2019 // Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/FY-2019-Congressional-Budget-Justification-Department-of-State-Foreign-Operations-and-Related-Programs.pdf>.

295 Leadership Focus Needed to Guide Agency Reform Efforts // United States Government Accountability Office. URL: <https://www.gao.gov/assets/710/700703.pdf>.

Вызов: Коммуникация

Ответная мера	Эффект
<p>Консолидация коммуникационных подразделений и образование Бюро по глобальным связям с общественностью. Его основными характеристиками стали²⁹⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> — интеграция навыков в области коммуникации и региональной экспертизы, понимания зарубежных аудиторий; — опора на анализ данных при создании коммуникационных кампаний; — оперативность; — ориентация на будущее и готовность экспериментировать с новыми решениями 	<p>Слияние произошло без привлечения дополнительного финансирования, с сохранением штата и всех программ²⁹⁷. В качестве иллюстрации преимуществ нового подхода к коммуникациям сотрудники Госдепартамента привели пример освещения американского участия в 74-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Благодаря использованию выводов на основе анализа данных дипломатам удалось увеличить количество взаимодействий с контентом Госдепартамента в ходе сессии на 40% по сравнению с предыдущим годом²⁹⁸</p>

Казахстан: расширение полномочий МИД в сфере привлечения инвестиций и новые посольства в Европе (2018–2019)

В декабре 2018 года президент Казахстана [Нурсултан Назарбаев](#), мотивируя назначение нового министра иностранных дел, заявил, что МИД должен быть не исключительно политической организацией, а выполнять более широкие функции во внешнеэкономической сфере²⁹⁹. Изменение профиля министерства проявилось в двух заметных преобразованиях:

- Во-первых, в конце 2018 года в ведение министерства были переданы Комитет по инвестициям (в результате

²⁹⁶ ACPD Official Meeting Minutes: September 4, 2019 // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/acpd-official-meeting-minutes-september-4-2019/>.

²⁹⁷ Trump Administration Diplomacy // C-Span. URL: <https://www.c-span.org/video/?464831-1/trump-administration-diplomacy>.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Глава государства объяснил смену министра иностранных дел // Капитал. URL: <https://kapital.kz/gosudarstvo/74765/glava-gosudarstva-ob-yasnil-smenu-ministra-inostrannykh-del.html>.

реорганизации Министерства по инвестициям и развитию) и национальная компания Kazakh Invest³⁰⁰. Таким образом расширились полномочия МИД в сфере реализации инвестиционной политики.

- Во-вторых, в 2019 году дипломатические представительства Казахстана в шести европейских странах (Болгарии, Латвии, Португалии, Сербии, Словакии и Эстонии) были преобразованы в посольства³⁰¹. Помощник президента Казахстана объяснял повышение их статуса тем, что ЕС «является крупнейшим торгово-экономическим и инвестиционным партнером Казахстана», а недостаточное дипломатическое присутствие в названных странах «сдерживало динамичное развитие сотрудничества с ними»³⁰².

Эти два преобразования формально не были объединены в общую реформу МИД, но оба связаны с очередным этапом развития инвестиционной политики Казахстана, как и создание Координационного совета по вопросам привлечения инвестиций при премьер-министре³⁰³ и Казахстанского фонда инвестиционного развития³⁰⁴. Все перечисленное стало ответом на глобальный вызов экономизации (таблица 19).

300 Привлечение инвестиций — главный акцент МИД Казахстана // Zona.kz. URL: <https://zonakz.net/2018/12/28/privlechenie-investicij-glavnyj-akcent-mid-kazahstana/>.

301 О преобразовании дипломатической миссии Республики Казахстан в городе Лиссабоне (Португальская Республика) // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: http://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-preobrazovanii-diplomaticheskoi-missii-respubliki-kazahstan-v-gorode-lissabone-portugalskaya-respublika.

302 Помощник Президента прокомментировал преобразование дипмиссий РК в Европе // Zakon.kz. URL: <https://www.zakon.kz/4978273-pomoshchnik-prezidenta-prokomentiroval.html>.

303 Правительство РК меняет подход в работе с иностранными инвесторами // Forbes.Казахстан. URL: https://forbes.kz/finances/investment/pravitelstvo_rk_menyaet_format_raboty_s_inostrannymi_investorami/.

304 370 млрд тенге из Нацфонда выделяют на создание еще одного казахстанского фонда // Forbes.Казахстан. URL: https://forbes.kz/finances/investment/370_mlr_d_tenge_iz_natsfonda_vyidelyat_na_sozdanie_esche_odnogo_kazahstanskogo_fonda/.

Таблица 19. Сопоставление отдельных мер реформ в Казахстане с глобальными внешнеполитическими вызовами для дипслужб

Вызов: Экономизация	
Ответная мера	Эффект
Передача в состав министерства Комитета по инвестициям и национальной компания Kazakh Invest	Ожидаемый эффект: закрепление за МИД координирующей функции в сфере привлечения инвестиций, уменьшение числа специалистов из других ведомств, прикомандированных к посольствам, устранение дублирования функций
Преобразование диппредставительств в шести европейских странах в полноценные посольства	Ожидаемый эффект: повышение статуса диппредставительств придаст новый импульс развитию отношений с соответствующими странами, в том числе в экономической сфере

3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Изученные в докладе кейсы различаются как по объему и характеру реализованных изменений, так и в силу национальной специфики дипломатических систем в каждой стране. Тем не менее их сравнительный анализ позволяет вывести рекомендации, которые касаются двух аспектов реформирования дипслужб:

- повышения **устойчивости реформы** и качества ее итоговой имплементации;
- подбора наиболее **эффективных инструментов для реагирования на глобальные внешнеполитические вызовы**, затрагивающие дипломатические ведомства (экономизацию, координацию и коммуникацию).

3.1. Рекомендации по повышению устойчивости и качества имплементации реформ дипслужбы

Интеграция предыдущих наработок по реформированию системы МИД

Проведение реформ в целом и трансформация дипломатических ведомств в частности представляют собой растянутые во времени процессы. Как показывает анализ, для того чтобы повысить шансы на успех, целесообразно включать в состав реформы наработки, оставшиеся после предыдущих программ. В ситуации, когда новая программа опирается на достижения предыдущей и вбирает в себя накопленные, но вялотекущие в данный момент изменения (последние часто и не рассматривались как реформа),

устойчивость самой реформы, готовность к ней сотрудников дипведомства и скорость проводимых изменений, как правило, повышаются. В итоге, возможно, реформа будет в меньшей степени восприниматься как экстраординарное событие и в большей — как часть непрерывной адаптации к меняющимся внешним условиям и запросам внутри страны.

Судя по рассмотренным кейсам, во Франции процесс реформ в МИД опирался на идеи, возникшие после принятия Белой книги по внешней и европейской политике в 2008 году. Современной реформе МИД Великобритании предшествовали семь реформаторских инициатив за предыдущие 20 лет, и большинство из них были использованы во время подготовки текущей реформы. Меры по развитию инструментов цифровой дипломатии в разных странах отражали уже существующую практику коммуникации в интернете, которой дипломатические ведомства в 2010-х годах начали заниматься, следуя примеру друг друга.

Вовлечение стейкхолдеров и бенефициаров на этапе подготовки и начала реализации реформы

Приглашение разных групп заинтересованных участников к обсуждению целей реформирования ведомства и возможных мер также повышает устойчивость реформы.

Вовлекая внутренних участников (сотрудников системы МИД), инициаторы реформы заинтересованы в том, чтобы дипломаты, которых затронут изменения, понимали и разделяли поставленные цели, а также имели возможность высказать свои предложения. В условиях привлечения внешних участников организаторы могут усовершенствовать свои планы благодаря взгляду со стороны, выявлению задач, которые могут быть неочевидны для тех, кто находится внутри самого процесса реформирования.

Успешность вовлечения напрямую зависит от того, какие инструменты для этого использовались. В Великобритании обсуждение было организовано **внутри министерства, включая сотрудников диппредставительств**. Координировал проект бывший высокопоставленный дипломат Том Флетчер. В Нидерландах и Дании для подготовки реформы МИД были созданы группы **внешних экспертов**. В Нидерландах Консультативный комитет по модернизации дипломатической службы состоял из пяти человек и работал на протяжении двух лет, изучая широкий круг вопросов, связанных с дипломатией. В Дании аналитическая группа включала 16 членов, трудилась под руководством постоянного секретаря МИД, ее работа в течение трех месяцев была сфокусирована на конкретной задаче реформы структуры зарубежных представительств страны³⁰⁵.

Наиболее открытым при подготовке реформы был МИД Германии: в обсуждении внешней политики страны были задействованы **не только немецкие граждане и эксперты, но и представители исследовательских организаций зарубежных государств**. Привлечение иностранцев позволяло оценить, как роль Германии в мире воспринимается извне. При этом непосредственно направления совершенствования работы министерства разрабатывались внутри МИД с привлечением сотрудников центрального аппарата и диппредставительств.

Франция и Узбекистан при подготовке дипломатических реформ обращались за советом к своим **гражданам, проживающим в других государствах**. Для этого французские диппредставительства призывали своих соотечественников пройти онлайн-опрос³⁰⁶. В Узбекистане обмен мнениями состоялся в виде диалога с участием министра иностранных дел, который

³⁰⁵ Udenrigstjenestens Repraesentationsstruktur – Opsummering Af Droftelser I Refleksionsgruppen // Udenrigsministeriet. URL: http://um.dk/~media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/Nyheder_udenrigspolitik/2013/Udenrigsministeriets%20repraesentationsstruktur_%20Opsummering.pdf.

³⁰⁶ Participez à la réflexion sur les services consulaires du XXIème siècle // La France en Angola. URL: <https://ao.ambafrance.org/Participez-a-la-reflexion-sur-les>

отвечал на вопросы зрителей в студии и по видео-конференц-связи. Полученные идеи были переданы специально созданному межведомственному органу и частично учтены в реформе МИД.

Закрепление реформы на неполитическом уровне МИД

В рассмотренных кейсах непосредственным стимулом, запускающим реформу, выступали либо смена правительства и политического курса, либо внутренняя инициатива, вызревшая внутри самого МИД. «Review–2014» в Германии стал инициативой нового главы МИД Франка-Вальтера Штайнмайера, возглавившего министерство после выборов 2013 года и формирования нового коалиционного правительства. В США попытка модернизировать Госдепартамент была инициирована в рамках «Всеобъемлющего плана по реорганизации исполнительной власти», подписанного Дональдом Трампом в числе первых указов после инаугурации. Во Франции проект «MAEDI 21: глобальная дипломатия в XXI веке» осуществлял министр иностранных дел Лоран Фабиус, который к 2015 году занимал свой пост уже три года. В Великобритании заказчиком доклада Future FCO и ответственным за трансформацию министерства был высокопоставленный карьерный дипломат, постоянный заместитель министра Саймон Макдональд.

Как показывает проведенный анализ, сам по себе **«источник» реформы не определяет ее устойчивость**: в Нидерландах смена министра иностранных дел, запустившего реформу, не оказала заметного влияния на реализацию плана модернизации МИД. В США с уходом госсекретаря Рекса Тиллерсона программа Redesign потеряла своего главного проводника.

Поэтому возможным фактором, способствующим последовательности реформы, является **ее закрепление**

в долгосрочной повестке ведомства и определение госслужащего высокого ранга, ответственного за ее проведение, на неполитическом уровне: в таком качестве могут выступать замминистры, советники, директора департамента и т.д. К примеру, в Великобритании Саймон Макдональд не был политическим назначенцем и реформа Форин-офиса продолжилась несмотря на принятие решения о Брексите и частую смену глав МИД.

Согласованность целей реформы МИД со стратегическими целями страны

В связи с особым статусом дипломатических ведомств внутри государственной службы цели и трансформационные процессы, происходящие в МИД, часто оказываются изолированными от других изменений в стране. Как показывает анализ, **согласованность целей реформы МИД с целями более высокого уровня** (стратегическими, национальными целями страны) **повышает стабильность реализации:** реформа дипслужбы включается в другие трансформационные процессы, имеет место усиление межведомственного взаимодействия, руководство страны лучше осознаёт необходимость и направления проводимых изменений в дипведомстве.

Наиболее показательный пример — Узбекистан, где совершенствование системы МИД вытекает из Стратегии развития страны на 2017–2021 годы. В Нидерландах отправной точкой для реформы стало соглашение правящей коалиции. В Великобритании программа трансформации Форин-офиса была вписана в единый ведомственный план, который, в свою очередь, базировался на Стратегии национальной безопасности. Когда в связи с Брекситом изменились цели страны на стратегическом уровне, была скорректирована и реформа МИД.

Наличие внутриведомственного центра управления реформой

Несмотря на традиционную обособленность дипломатических ведомств от остальных ведомств, анализ показывает, что расположение центра координации и проведения реформы за пределами самого дипведомства неэффективно. Напротив, ключевым фактором устойчивости и успешной имплементации реформы является **целенаправленное размещение механизма управления реформой внутри ведомства.**

В Великобритании программа трансформации Форин-офиса относится к полномочиям постоянного заместителя министра, управление осуществляют специально созданный Совет программы и Консультативный совет, а на рабочем уровне непосредственным руководителем является директор программы. В Германии и Нидерландах аналогичным образом за общее управление отвечал один из руководителей ведомства (министр и генеральный секретарь соответственно) и его команда. При этом общим для двух стран был акцент на внутриведомственную проектную деятельность: члены команды совместно с сотрудниками из различных подразделений разрабатывали и реализовывали конкретные проекты, связанные с проведением реформы.

Поддержка реформы на высоком уровне и наличие работающего внутри ведомства механизма управления обеспечивают постоянное внимание к вопросам имплементации реформы и служат залогом того, что поставленные задачи не утратят актуальности в повседневной деятельности дипломатов.

3.2. Ответы на глобальные внешнеполитические вызовы: лучшие практики при проведении реформы дипслужбы

Экономизация: тренд на расширение полномочий МИД во внешнеэкономической сфере

В 7 из 11 рассмотренных нами кейсов в ответ на экономизацию сферы международных отношений страны расширяли полномочия дипломатических ведомств во внешнеэкономической сфере. Чаще всего наделение МИД новыми полномочиями включало создание в министерстве или передачу ему подразделений с соответствующими функциями. Это можно назвать первым трендом.

Перечень возможных **инструментов** для расширения полномочий:

1. **Усиление экономического блока в целом.** В русле масштабных социально-экономических преобразований в МИД Узбекистана было создано Главное управление экономического сотрудничества, министерство получило центральную роль в межведомственной координации внешнеэкономической политики. Персонально ответственным за это направление был назначен первый заместитель министра, узбекские дипломаты были нацелены на поиск инвесторов, достижение внешнеэкономических успехов было включено в критерии оценки эффективности министерства.
2. **Перенесение директората по внешнеэкономическим отношениям из Министерства экономики в МИД.** Так

было обеспечено усиление экономического блока МИД в Нидерландах. В результате под эгидой МИД были объединены разные направления внешнеэкономической деятельности: торговля, привлечение инвестиций и содействие развитию. На новом «месте» директорат стал обслуживать МИД и Министерство экономики, таким образом обеспечивая межведомственную связку.

3. Меры, расширяющие полномочия МИД по отдельным направлениям:

- *Содействие международному развитию.* В Австралии, Канаде и Новой Зеландии в состав дипломатических ведомств были включены агентства по международному развитию. Возможное слияние агентств развития и МИД обсуждается также в США и Великобритании.
- *Привлечение инвестиций.* В Казахстане в ведение МИД был передан Комитет по инвестициям и национальная компания Kazakh Invest.
- *Взаимодействие с национальным бизнесом, участвующим во внешнеэкономической деятельности.* В МИД Франции было создано Управление по делам бизнеса. В совместном подчинении МИД, Министерства экономики и финансов и Министерства территориального развития действует агентство Business France, занимающееся в том числе поддержкой экспорта, продвижением имиджа Франции как привлекательной страны для бизнеса, организацией бизнес-стажировок во французских компаниях за рубежом.

Экономизация: тренд на реконфигурацию сети диппредставительств

Второй устойчивый тренд реагирования стран на экономизацию связан с перенастройкой дипломатического присутствия: диппредставительства размещаются в тех странах, где это необходимо не столько с точки зрения внешнеполитических интересов, сколько с позиции экономических выгод. В ходе реформ именно экономические факторы играли определяющую роль для обоснования необходимости перераспределить ресурсы.

Перечень возможных **инструментов** для реконфигурации сети диппредставительств:

- 1. Закрытие диппредставительств там, где в данный момент в них нет обоснованной необходимости, и расширение присутствия в приоритетных странах.* В Дании изменение структуры загранпредставительств в соответствии с новыми приоритетами составило основу реформы: открылись новые представительства в развивающихся странах, уменьшилось количество миссий в тех странах, которые рассматриваются как неприоритетные, в том числе в малых европейских странах. В Великобритании после референдума о Брексите было объявлено о создании новых представительств в странах, которые будут представлять интерес для британского, а не общеевропейского бизнеса.
- 2. Размещение совместных диппредставительств с другими странами (co-location).* К 2025 году четверть сотрудников диппредставительств Франции должны работать в развивающихся странах G20, при этом 25 посольств за границей будут расположены вместе с представительствами других стран Европы.

3. *Разработка особого инструмента, позволяющего оценивать приоритетность размещения диппредставительства в той или иной стране в зависимости от изменения внешнеполитических интересов. Такой инструмент разрабатывается в США в рамках реформы МИД. Инициатива получила название «модель глобального присутствия, соответствующая национальным интересам».*

Экономизация: тренд на расширение механизмов взаимодействия с частным сектором

Третий тренд реагирования стран на экономизацию более традиционен: дипломатические ведомства разрабатывают набор инструментов, наиболее подходящих для поддержки национального бизнеса в других странах. К таким инструментам можно отнести:

- стандартизацию экономических услуг, оказываемых МИДом и другими ведомствами бизнесу при деятельности за рубежом, например разработку «Руководства по международному бизнесу» (Нидерланды);
- проведение быстрых встреч (speed meetings) между представителями бизнеса и послами в ходе Посольской недели (Франция);
- разработку мобильных приложений для предприятий-экспортеров с перечнем сервисов, которые МИД оказывает в каждой стране (например, NL Exports (Нидерланды)), и приложений для бизнес-поездок по аналогии с турпоездками (Франция).

Коммуникация: тренд на поиск новых каналов и форматов взаимодействия с внутренней и зарубежной аудиториями

В ответ на коммуникацию как вызов, связанный с резким расширением возможностей непрофессиональных агентов вступать во взаимодействие с международными акторами или влиять на них, дипломатические ведомства делают попытки выйти за рамки своих традиционных информационных каналов и расширить форматы работы с внутренней и внешней аудиториями.

Внутри страны при общении со своими согражданами МИД может стремиться донести официальную позицию, укрепить доверие либо получить от собеседников обратную связь. Для этого используются следующие инструменты:

- увеличение числа публичных выступлений представителей МИД, расширение количества публичных спикеров, в том числе за счет сотрудников, не обладающих статусом министра, пресс-секретаря или замминистра; создание страницы с анонсами будущих открытых выступлений;
- создание специальных, подразумевающих большую интерактивность форматов диалога с гражданами и общественными организациями, например гражданских мастерских по внешней политике и открытого ситуационного центра (Германия), открытого диалога (Узбекистан);
- создание колл-центра для приёма обращений граждан и оказания им поддержки (Узбекистан).

При взаимодействии с **зарубежной аудиторией** дипломатические ведомства все больше полагаются на цифровые инструменты. Для этого применяются следующие решения:

- систематизация работы МИД и сети диппредставительств в

соцсетях, разработка общих руководств и стандартов;

- создание или переформатирование существующих коммуникационных подразделений МИД для работы в интернете (Франция, США);
- запуск специальных тематических сайтов с дополнительными разъяснениями проблемных вопросов внутренней или внешней политики («Слухи о Германии»);
- определение целевых показателей по владению иностранными языками для дипломатов, работающих за рубежом (Великобритания).

Координация: тренд на упорядочивание внешнеполитической деятельности других ведомств

В ответ на координацию как вызов, связанный с утратой монополии МИД на реализацию внешнеполитических функций государства, дипведомства чаще всего не пытаются удерживать эту монополию, но стремятся выстроить систему, упорядочивающую активность других ведомств на этом направлении. Большой скоординированности действий других ведомств МИД может добиться с помощью следующих **инструментов**:

- *Выстраивание модели «Посольство как платформа».* МИД на базе своих загранучреждений создает условия для сотрудничества по международным вопросам для разных подразделений и ведомств, а также дополнительно берет на себя исполнение обеспечивающих функций (консолидацию зарубежной недвижимости, общее обслуживание и т.д.). Этот подход наиболее развит в Великобритании (инициатива One HMG Overseas). В США проект реформы направлен на совершенствование системы управления сотрудниками более

чем 20 правительственных ведомств, работающих на базе диппредставительств.

- *Развитие на базе МИД обеспечивающих общеправительственных сервисов для международной деятельности без выстраивания дополнительных инструментов постоянной координации. Предлагаются:*
 - сервисы, связанные с загранкомандировками госслужащих (в Нидерландах инициатива 3W работала сразу на девять министерств в 2017 году);
 - информационные сервисы (в Великобритании Форин-офис руководит разработкой секретной платформы Rosa, которая должна использоваться для защищенной коммуникации внутри правительства; в Германии под руководством МИД создается сайт, который в числе прочего позволит загранпредставительствам обмениваться данными с госорганами и другими организациями);
 - образовательные сервисы, позиционирующие МИД как центр международной и региональной экспертизы, в том числе для сотрудников других ведомств (в Нидерландах создана Академия международных отношений при МИД; в Великобритании увеличено количество программ для госслужащих в Дипломатической академии).
- *Развитие механизмов межведомственной мобильности: МИД и другие ведомства, ведущие международную деятельность, на временной основе обмениваются прикомандированными сотрудниками (Великобритания: создание в Форин-офисе нового отдела по прикомандированиям и обменов; Франция: поддержка внешней мобильности в том числе в организациях частного сектора, других министерствах, Службе внешних связей ЕС; Узбекистан: введение в практику МИД межведомственной ротации кадров).*

Приложение 1

Перечень глобальных рисков (вызовов) по данным докладов Всемирного экономического форума (2006, 2010 и 2020 годов)

2006	2010	2020
Экономические вызовы		
<ul style="list-style-type: none"> — Цены на нефть / поставки энергоносителей; — цены на активы / задолженность; — дефицит текущего счёта платёжного баланса США и недооценённость американского доллара; — надвигающиеся бюджетно-финансовые кризисы; — Китай (роль в мировой экономике и внутренняя модернизация); — критическая инфраструктура 	<ul style="list-style-type: none"> — Волатильность цен на продовольствие; — скачки цены на нефть; — значительное падение американского доллара; — замедление китайской экономики (<6%); — бюджетно-финансовые кризисы; — обрушение стоимости активов; — отход от глобализации (развитые страны); — отход от глобализации (развивающиеся страны); — бремя регулирования; — недостаточное инвестирование в инфраструктуру 	<ul style="list-style-type: none"> — Экономические пузыри в крупных экономиках (неустойчиво завышенные цены на такие активы, как сырьевые товары, жильё, акции и др. в крупной экономике или регионе); — дефляция в крупной экономике; — сбой крупного финансового механизма или института; — отказ или перебой в работе критической инфраструктуры; — бюджетно-финансовые кризисы в ключевых экономиках; — высокая структурная безработица или неполная занятость;

- незаконная торговля (например, незаконные финансовые потоки, уклонение от уплаты налогов, торговля людьми, организованная преступность);
- сильный скачок цен на энергоносители (повышение или понижение);
- неуправляемая инфляция

Общественные вызовы

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> — Регулирование; — корпоративное управление; — права на интеллектуальную собственность; — организованная преступность; — глобальные пандемии; — медленные и хронические заболевания (индустриальный мир); — эпидемические заболевания (развивающиеся страны); — распространение режимов ответственности (liability regimes) американского образца | <ul style="list-style-type: none"> — Пандемия; — инфекционные заболевания; — хронические заболевания; — распространение режимов ответственности американского образца; — миграция | <ul style="list-style-type: none"> — Провал в городском планировании; — продовольственные кризисы; — крупномасштабная вынужденная миграция; — глубокая социальная нестабильность; — быстрое и массовое распространение инфекционных заболеваний; — кризисы водных ресурсов |
|--|--|--|
-

Экологические вызовы

- | | | |
|---|--|--|
| — Тропические циклоны; | — Погодные катаклизмы | — Погодные катаклизмы (например, наводнения, штормы); |
| — землетрясения; | — засуха и опустынивание; | |
| — изменение климата; | — нехватка водных ресурсов; | — безуспешность усилий по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним; |
| — утрата экосистемных услуг (благ, получаемых людьми из окружающей среды) | — стихийные бедствия: <ul style="list-style-type: none">• циклон;• землетрясение• внутриматериковые наводнения;• прибрежные наводнения; | — значительное сокращение биоразнообразия и разрушение экосистем (наземных или морских); |
| | — загрязнение воздуха; | — крупные стихийные бедствия (например, землетрясения, цунами, извержения вулканов, геомагнитные бури); |
| | — сокращение биоразнообразия | — антропогенный ущерб окружающей среде и катастрофы (например, разливы нефти, радиоактивное загрязнение) |

Технологические вызовы

- | | | |
|---|--|---|
| — Конвергенция технологий; | — Отказ критической информационной инфраструктуры; | — Неблагоприятные последствия технического прогресса; |
| — нанотехнологии; | — токсичность наночастиц (используемых в краске, косметике, медикаментах); | — крупномасштабные кибератаки; |
| — электромагнитные поля; | — потеря данных или мошенничество с данными | — нарушение работы критической информационной инфраструктуры и сетей; |
| — всепроникающая компьютеризация (опасения, связанные с внедрением RFID-систем) | | |

- масштабный инцидент, связанный с мошенничеством с данными или хищением данных

Геополитические вызовы

- | | | |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> — Терроризм; — сдвиги в Европе (экономические трудности, которые в перспективе могут иметь политические последствия); — нынешние и будущие горячие точки | <ul style="list-style-type: none"> — Международный терроризм; — ядерное распространение; — Иран (ядерная программа и роль на Ближнем Востоке); — Северная Корея (возрастающая нестабильность и непредсказуемость); — нестабильность в Афганистане; — транснациональная преступность и коррупция; — израильско-палестинские отношения; — Ирак (провал усилий по стабилизации страны, распространение насилия и терроризма); — дефицит глобального управления (слабые или неадекватные институты и соглашения) | <ul style="list-style-type: none"> — Несостоятельность управления на национальном уровне (например, неспособность обеспечить верховенство права, коррупция, политический тупик); — несостоятельность управления на региональном или глобальном уровне; — межгосударственный конфликт с региональными последствиями; — крупномасштабные теракты; — крах государства или кризис (например, гражданский конфликт, военный переворот, несостоявшиеся государства); — оружие массового уничтожения |
|--|---|---|

