



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
23 January 2012
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Одиннадцатая сессия

Нью-Йорк, 16–20 апреля 2012 года

Пункт 3(b) предварительной повестки дня*

**Ориентированное на результаты государственное
управление и административная деятельность
на местном уровне**

**Наращивание потенциала государственной службы для
развития на местном уровне: государственная служба
Сингапура — тематическое исследование**

Записка Секретариата

Настоящей запиской препровождается документ, подготовленный членом Комитета экспертов по государственному управлению Филипом Ё Лиат Коком и научным сотрудником Центра по вопросам государственного управления и лидерства колледжа гражданской службы Сингапура Вернье Оливейро в соответствии с предлагаемой программой работы Экономического и Социального Совета на 2012 и 2013 годы (Е/2012/1) и предварительной повесткой дня одиннадцатой сессии Комитета (Е/С.16/2012/1). Содержание этого документа отражает мнение его авторов и никоим образом не отражает мнения Организации Объединенных Наций.

* Е/С.16/2012/1.



**Доклад о наращивании потенциала государственной
службы для развития на местном уровне:
государственная служба Сингапура — тематическое
исследование**

Резюме

В настоящем докладе рассматриваются шесть принципов, лежащих в основе подхода Сингапура к обеспечению государственной службы для развития на местном уровне. Он посвящен рассмотрению вопроса о том, как государственная служба Сингапура добивается задействования своего единственного ресурса — человеческого капитала — на основе разработки рамочных основ экономического роста страны. В конце доклада вкратце рассматриваются задачи государственной службы Сингапура на будущее.

I. Введение

1. В период своего возникновения в качестве независимого государства Сингапур столкнулся с трудными экономическими задачами. Городу-государству не хватало земли, которую он мог бы использовать, и его исторической функции перевалочного пункта угрожала националистическая экономическая политика соседних государств. Стране было необходимо создать рабочие места: в 1961 году 14 процентов жителей Сингапура были безработными¹ и план Великобритании отказаться от своих баз в 1971 году поставил под угрозу рабочие места одной пятой части трудящихся². Почти 20 процентов домашних хозяйств и одна четверть всех людей жили за чертой бедности³. Многие жили в антисанитарных условиях в городских трущобах.

2. С учетом этих сложных задач становится ясным, что основная приоритетная задача сингапурской государственной службы заключалась в обеспечении экономического роста страны. И государственная служба, несомненно, выполнила свою задачу. В период с 1965 по 1977 год доход на душу населения вырос в три раза⁴. К середине 70-х годов прошлого века проблема высокого уровня безработицы была преодолена и вместо этого встала задача обеспечения полной занятости. В настоящее время Сингапур является, по всемирному признанию, богатым городом-государством с отличной системой государственного образования, эффективным общественным транспортом, безопасными улицами и высокопроизводительными и добросовестными чиновниками.

3. Государственная служба Сингапура сыграла центральную роль в быстром экономическом росте страны. В настоящем документе обсуждаются шесть принципов, лежащих в основе подхода этой государственной службы к государственному управлению в целях развития. Государственной службе Сингапура удалось задействовать единственный ресурс страны — человеческий капитал — на основе разработки рамочных основ для экономического роста страны. В конце доклада вкратце рассматриваются задачи государственной службы Сингапура на будущее.

II. Основные принципы управления для обеспечения эффективного государственного управления

A. Прагматизм

4. Один из важнейших принципов, лежащих в основе подхода Сингапура к государственному управлению, заключается в прагматичном подходе к поддержанию баланса между капиталистическим экономическим развитием, соци-

¹ Выступление президента Сингапура С.Р. Натана на торжественном обеде в Совете по вопросам экономического развития, посвященном сороковой годовщине создания Совета, 1 августа 2001 года.

² Lawrence B. Krause, "Government as entrepreneur", in *Management of Success: the Moulding of Modern Singapore*, Kernial Singh Sandhu and Paul Wheatley, eds. (Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1989).

³ W.G. Huff, *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 1994).

⁴ C. M. Turnbull, *A History of Modern Singapore: 1819–2005* (Singapore, National University of Singapore Press, 2009).

альной гармонией и безопасностью⁵. Мерилом успешной работы государственной службы выступает не ее приверженность какой-либо конкретной идеологической основе, а достижение результатов в интересах граждан.

5. На практике этот принцип прагматизма проявляется в политике Сингапура в отношении исламского образования. Светское государство разрешает действовать исламским религиозным школам (медресе) наряду с государственной системой образования. В 2003 году Сингапур постановил, что на учащихся медресе не распространяется закон об обязательном образовании, в соответствии с которым требуется, чтобы дети посещали государственные школы для получения начального образования. Тем не менее государство было обеспокоено относительно плохой успеваемостью учащихся медресе, и поэтому оно постановило, что дальнейшее функционирование медресе будет зависеть от успешной сдачи ежегодных выпускных экзаменов в начальной школе. Это побудило школы, такие как медресе «Аль-ирсияд аль-исламия», обеспечить более полное включение в свою учебную программу математики, естественных наук, общественных наук и английского языка⁶. В то время как государство предусмотрело это исключение из закона об обязательном образовании в целях поддержания религиозной гармонии, оно не желает ставить под угрозу долгосрочный социально-экономический прогресс мусульман как части всего населения.

6. Прагматичный подход к государственной службе Сингапура можно также заметить в сочетании рыночной дисциплины и государственного вмешательства в общественную политику. В конце 60-х годов и в 70-е годы прошлого века многие развивающиеся страны взяли на вооружение концепцию «нового международного экономического порядка», поскольку в тот период недоверие к прямым иностранным инвестициям побуждало государства экспроприировать активы многонациональных предприятий. Вместе с тем Сингапур страдал от недостаточного развития технологий и предпринимательства, и ему было необходимо быстро развить свои возможности в плане производства товаров на экспорт. В этой связи он решил активно привлекать прямые иностранные инвестиции с использованием многочисленных рычагов, таких как налоговые льготы, улучшение технического образования и предоставление земельных участков и объектов для промышленного производства. Эти усилия были чрезвычайно успешными: в то время как в августе 1965 года на Британию приходилось около 70 процентов иностранных инвестиций в Сингапуре, активное привлечение им прямых иностранных инвестиций привело к тому, что в 1972 году на Соединенные Штаты приходилась почти половина всех поступающих в страну капиталовложений⁷.

⁵ С дополнительной информацией об идеологических аспектах сингапурского прагматизма можно ознакомиться в следующем издании: Kenneth Paul Tan, "The ideology of pragmatism: neo-liberal globalization and political authoritarianism in Singapore", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 42, No. 1 (February 2012).

⁶ Norimitsu Onishi, "In Singapore, a more progressive Islamic education", *New York Times*, 23 April 2009, с текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте <http://www.nytimes.com/2009/04/23/world/asia/23singapore.html?pagewanted=all>. С дополнительной информацией об исламском образовании и отношении Государства Сингапур к исламу можно ознакомиться в следующем издании: Suzaina Kadir, "Islam, State and society in Singapore", *Inter-Asia Cultural Studies*, vol. 5, No. 3 (2004).

⁷ C.M. Turnbull, *A History of Modern Singapore: 1819-2005* (Singapore, National University of

7. Однако эти прорыночные тенденции сопровождались решительным вмешательством государства в индустриальную политику. Развитие промышленной инфраструктуры Сингапура было достигнуто в основном за счет усилий государственных учреждений. Совет по вопросам экономического развития, стоявший во главе индустриализации Сингапура, учредил корпорацию «Джуронг таун» для развития промышленных зон и управления ими, а также создал Банк развития Сингапура в целях предоставления промышленного капитала. Благодаря усилиям этих учреждений Джуронг, ранее представлявший собой заболоченный участок земли в западной части Сингапура, превратился в современную промышленную зону. Кроме того, они взяли под свое управление семь отдельных островов и объединили их в остров Джуронг, с тем чтобы он служил базой для нефтехимической промышленности Сингапура, и уговорили глобальные компании, такие как «Шеврон», «Эксон» и «Шелл», перевести часть своих операций в Сингапур.

8. Участие государства в экономике не осталось незамеченным. С учетом необходимости повышения эффективности и конкурентоспособности учреждений была проведена приватизация многих государственных предприятий, и многие сектора стали открыты для конкуренции. В том же ключе стремление к повышению эффективности и качества и сочетание государственных и рыночных рычагов управления привело к превращению учреждений, предоставляющих общественные блага, в корпоративные предприятия. Так, в 2005 году Национальный университет Сингапура и Технологический университет Наньяна стали некоммерческими корпоративными учреждениями. Эти превращенные в корпоративные предприятия университеты, подчиняющиеся в настоящее время попечительскому совету, члены которого назначаются министерством образования, теперь располагают большей независимостью в разработке стратегии, установлении платы за обучение и осуществлении внутреннего управления.

В. Избежание паразитирования на социальном обеспечении

9. Несмотря на то что с самого начала государство доминировало в экономике Сингапура, государственная служба Сингапура верит в возможность избежания культуры социальной зависимости, полагая, что с этической точки зрения государство всеобщего благоденствия несовместимо с этикой труда, которая необходима для капиталистического экономического развития. Поэтому государственная политика Сингапура направлена на то, чтобы поощрять отдельных людей полагаться на самих себя и свои семьи. Соответственно, система социального обеспечения Сингапура имеет в своей основе Центральный резервный фонд, представляющий собой обязательную систему накоплений за счет вычетов из окладов трудящихся и взносов работодателей, из которого сингапурцы могут получать средства для финансирования выхода на пенсию, получения образования, удовлетворения потребностей в медицинском обслуживании и покупки жилья. В той форме, в какой оно существует в Сингапуре, социальное обеспечение основано на концепции предоставления помощи из многих источников, в соответствии с которой члены общества, находящиеся в неблагоприятном положении, опираются на сеть общественных организаций, религиозных групп и благотворительных фондов.

Singapore Press, 2009).

10. Подобным образом, при предоставлении общественных благ государственный сектор Сингапура прибегает к использованию совместных платежей как для регулирования спроса на государственные услуги, так и для напоминания гражданам о стоимости предоставляемых услуг. Соответственно, хотя высшее образование в Сингапуре в значительной мере субсидируется, студенты все еще должны оплачивать небольшую долю расходов на обучение, и они могут делать это с использованием собственных средств, средств на счетах Центрального резервного фонда, финансовых субсидий, стипендий или займов. Аналогично этому, хотя Сингапур располагает обширной сетью государственных больниц, в нем отсутствует система всеобщего медицинского страхования на общественной основе. Вместо этого пациенты могут платить за медицинское обслуживание либо из собственного кармана, либо с использованием программ «Медисэйв» (программа, финансируемая за счет процентных отчислений из заработной платы пациентов) и «Медишилд» (программа страхования, не допускающая перекрестного субсидирования с учетом возраста или факторов риска для здоровья). Только очень бедные люди могут пользоваться программой «Медифанд», которая финансируется за счет бюджетных излишков.

С. Постоянная переоценка

11. Как бы то ни было, решительное неприятие социального обеспечения государственной службой Сингапура подвергается суровым испытаниям в результате изменения реального положения дел. Этим определяется третий ключевой принцип государственного управления — готовность постоянно переоценивать цели политики и значимость учреждений. Это позволяет не только противостоять усилению бюрократической косности и корыстных интересов, но и гарантировать положение дел, при котором государственные учреждения и ответственные за осуществление политики органы не остаются равнодушными к потребностям и интересам сингапурского общества.

12. Вышеупомянутое неприятие системы социального обеспечения не помешало введению в 2006 году программы «Воркфэр». «Воркфэр» — это система социальной помощи, которая способствует сохранению важного значения трудовой этики наряду с признанием того, что отсутствие стабильной занятости и замедление роста заработной платы, особенно в том, что касается работ, не требующих высокой квалификации, является неизбежным элементом конкуренции в условиях глобализации экономики. Вместо того чтобы защищать рабочих от потрясений в сфере предпринимательства, в рамках программы «Воркфэр» низкооплачиваемым рабочим предоставляется финансовая помощь из государственного бюджета и им оказывается содействие в прохождении учебной подготовки и повышении квалификации⁸.

13. Переоценка государственной службы применяется не только к политике, но и к деятельности и функциям организаций. Проведение организационного обзора было включено в число основных ценностей, установленных государст-

⁸ С дополнительной информацией можно ознакомиться в следующем издании: Koh Tsin Yen, “Workfare in Singapore”, in Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Ontario, McGill-Queens University Press, School of Policy Studies, 2011).

венной службой Сингапура для самой себя на пороге XXI века⁹. Исходя из стремления к повышению инициативности, оперативности и гибкости, в середине 90-х годов прошлого века государственная служба обеспечила увеличение степени организационной независимости. Соответственно, Отдел общественной службы передал некоторые функции управления людскими ресурсами различным министерствам, и министерство финансов отказалось от постатейной подготовки бюджета в пользу процедур, обеспечивающих независимость и свободу действий государственных учреждений, при одновременном установлении строгих стандартов подотчетности¹⁰.

14. В качестве особо успешного примера проведения организационного обзора можно привести обзор Тюремной службы Сингапура. В 1998 году, столкнувшись с переполненностью тюрем и нехваткой персонала, Тюремная служба приняла новую концепцию тюремной системы. Вместо того чтобы выступать в качестве обычного пенитенциарного учреждения, Тюремная служба теперь играет ключевую роль в реабилитации бывших правонарушителей и, следовательно, в обеспечении общей безопасности сингапурского общества. В этой связи она произвела изменения, которые позволили сотрудникам тюрем лучше узнать заключенных и тем самым превратиться из обычных надзирателей в воспитателей дисциплины и наставников. Это привело к укреплению морали среди сотрудников, и были разработаны реабилитационные программы, ориентированные на заключенных, имеющих склонность к рецидиву. Для оказания помощи и поддержки бывшим правонарушителям Тюремная служба приступила к осуществлению сетевой Программы общинных действий в целях реабилитации бывших правонарушителей, участниками которой стали как государственные органы, так и учреждения социального сектора. Общинам и работодателям было рекомендовано дать бывшим заключенным новый шанс. Эти усилия увенчались огромным успехом: уровень рецидивизма в Сингапуре снизился с 44,4 процента в 1998 году до 26,5 процента в 2009 году¹¹.

D. Целостный подход к государственному управлению

15. Как и в случае индустриализации, о которой говорилось выше, государственная служба Сингапура издавна подчеркивает важное значение межведомственного сотрудничества и координации для достижения общих целей. Такой подход позволяет государственной службе обеспечивать комплексное решение сложных проблем. Индустриализация в Сингапуре потребовала не только участия Совета по вопросам экономического развития, корпорации «Джуронг таун» и Банка развития Сингапура, но и предоставления коммунальных услуг, учебной подготовки технически квалифицированной рабочей силы, создания

⁹ Lim Siong Guan, Head of Civil Service, "PS21 — the strategic imperative", speech at the Civil Service College, Singapore, 2002, in Civil Service College, *In Time for the Future: Singapore's Heads of Civil Service on Change, Complexity and Networked Government* (Singapore, 2009).

¹⁰ Ibid, "Government that costs less", speech at the Fifth Global Forum on Reinventing Government, Mexico City, 3–7 November 2003, in Civil Service College, *In Time for the Future: Singapore's Heads of Civil Service on Change, Complexity and Networked Government* (Singapore, 2009).

¹¹ С дополнительной информацией можно ознакомиться в следующем издании: Lena Leong, "The story of the Singapore Prison Service: from custodians of prisoners to captains of life", in Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Ontario, McGill-Queens University Press, School of Policy Studies, 2011).

городских служб планирования, обеспечения близкого жилья и развития эффективной транспортной инфраструктуры.

16. Для создания эффективной транспортной инфраструктуры, например, требуется координация между различными учреждениями. Была рационализована система автобусного сообщения и создана система скоростного общественного транспорта, а также были построены и расширены дороги. Спрос на дороги регулировался в зависимости от их пропускной способности на основе системы разрешительных сертификатов, в соответствии с которой человек должен был выиграть конкурс на право покупки автомобиля, без чего он не мог его купить. Кроме того, Сингапур ввел взимание платы за перегруженность дорог, сначала на основе внедрения в 1975 году системы ограничений на въезд в определенные районы, в соответствии с которой был ограничен въезд в город автомобилей, попадающих под эти ограничения, а затем на основе внедрения в 1998 году электронного механизма установления цен за проезд по дорогам, в соответствии с которым устанавливаются различные сборы с водителей за каждый въезд в отдельные районы в зависимости от перегруженности дорог в определенное время суток. Помимо этого, благодаря городскому планированию, включая создание новых городских поселений с комплексами жилых домов, служб и предприятий, была сокращена потребность водителей и пассажиров в использовании проходящих через остров основных автомагистралей.

Е. Добросовестность

17. Хотя вышеизложенные принципы государственного управления способствуют повышению эффективности государственных учреждений Сингапура, добросовестность правительственных чиновников, возможно, лежит в основе не только производительности, но и доверия общества к правительству. Безупречная репутация сотрудников государственной службы Сингапура в плане неподкупности достигается двумя основными способами.

18. Во-первых, Сингапур крайне нетерпим к коррупции. Бюро по расследованию случаев коррупции проводит политику борьбы со всеми случаями коррупции, независимо от денежной суммы или служебного положения причастных лиц, и к расследованию привлекаются даже высокопоставленные чиновники и политики. Нетерпимость Сингапура к коррупции проявляется также в установлении суровых наказаний за это преступление. Помимо тюремного заключения к правонарушителям может также применяться штраф в размере суммы взятки и у них может быть конфисковано имущество, происхождение которого они не могут надлежащим образом подтвердить. Уголовному преследованию за коррупцию способствует также применение процедур, облегчающих поиск доказательств прокурорами¹².

19. Во-вторых, принятый подход к управлению государственным сектором обеспечивает уменьшение возможностей для коррупции. Государственные служащие, которым выплачиваются высокие оклады в целях сокращения мотивации к взяточничеству, должны соответствовать высоким стандартам добросовестности. Они должны избегать конфликта интересов между их официаль-

¹² N. C. Saxena, *Virtuous Cycles: the Singapore Public Service and National Development* (Singapore, United Nations Development Programme, 2011).

ным положением и личной заинтересованностью. Они должны отказываться от подарков, предлагаемых в связи с их работой, заявлять о подарках и сдавать их или оплачивать их стоимость. Они должны подписывать ежегодную декларацию об отсутствии задолженности, с тем чтобы избежать возникновения компрометирующих их обязательств. Наконец, они должны декларировать свои личные и семейные активы, с тем чтобы раскрывать информацию о любом имуществе или инвестициях, расходы на которые превышают доступные им средства. Имеются также правила, ограничивающие возможности сотрудников действовать по своему усмотрению. Например, Совет по жилищному строительству распределяет квартиры на основе транспарентной и открытой для общественности системы голосования, что позволяет ограничить возможности отдельных должностных лиц в плане нечестного распределения квартир за определенную мзду¹³.

Е. Развитие человеческого капитала в государственном секторе

20. Особое внимание, уделяемое добросовестности государственных служащих, указывает на последний основной принцип государственного управления, лежащий в основе работы государственной службы Сингапура. Как и во всех секторах сингапурского общества, государственная служба придает большое значение развитию человеческого капитала. В конечном счете эффективность и неподкупность государственной службы зависит от качества государственных служащих. Развитие человеческого капитала в государственном секторе опирается на два основных компонента.

21. Во-первых, набор и продвижение сотрудников государственной службы на основе их качеств и заслуг. Комиссия по государственной службе и некоторые государственные учреждения набирают способных учащихся на основе присуждения им стипендии для получения высшего образования. Затем эти учащиеся обязуются работать в спонсирующей их организации в течение определенного времени. Некоторые из них впоследствии отбираются на должности административных сотрудников, которые занимают руководящие посты в государственной службе и руководящие и управленческие навыки которых проверены и заранее сформированы. Они направляются поочередно в несколько учреждений, с тем чтобы они могли получить обширный опыт, и им постепенно выдается все больше полномочий в целях развития и проверки их деловых качеств. Хотя все государственные служащие периодически проходят аттестацию с использованием системы оценки текущего рабочего потенциала, продвижение по службе осуществляется только на основе достижений.

22. Во-вторых, в соответствии с тем, о чем говорилось «во-первых», предпринимаются значительные усилия в целях найма и удержания талантливых работников. Оклады высокопоставленных государственных служащих приравнены к окладам участников частного сектора, и тем самым обеспечивается положение дел, при котором денежное вознаграждение не является препятствием для выбора людьми государственного сектора как места работы. Особое внимание уделяется также укреплению морального духа и обеспечению благопо-

¹³ С дополнительной информацией можно ознакомиться в следующем издании: Jon S. T. Quah, "Public housing", in *Government and Politics of Singapore*, Jon S. T. Quah, Chan Heng Chee and Seah Chee Meow, eds. (Singapore, Oxford University Press, 1985).

лучия сотрудников. Механизмы, позволяющие сотрудникам стать движущей силой в процессе преобразований, рассматриваются не только как средство повышения эффективности государственной службы, но и как способ расширения возможностей людей и воспитания в них чувства ответственности за свою работу. Поощряя этику непрерывной предприимчивости и обучения, государственная служба Сингапура надеется перейти к организационной модели, которая допускает генерирование идей и преобразований и снизу, и сверху структуры власти.

III. Задачи государственной службы Сингапура на будущее

23. Развитие и глобализация коренным образом изменили сингапурское общество. Во-первых, на сегодняшний день граждане Сингапура лучше образованы, больше ожидают от правительства и более широко участвуют в политической жизни по сравнению с прошлыми поколениями. Во-вторых, Сингапур является более поляризованным обществом в экономическом плане. За последние годы неравенство по уровню дохода в Сингапуре усугубилось: в то время как в период 2005–2007 годов доходы самых богатых 20 процентов сингапурцев возросли на 6–11 процентов, доходы 20 процентов самых бедных людей выросли лишь на 3–4 процента¹⁴. В-третьих, степень глобализации сингапурского общества значительно возросла. Приток иностранных рабочих способствовал развитию экономики Сингапура, но в то же время привел к перенапряжению его инфраструктуры. В то же время с учетом того, что число высококвалифицированных сингапурцев, проживающих за рубежом, возросло с 36 000 человек в 1990 году до 143 000 человек в 2006 году, Сингапур сталкивается с обострившейся проблемой глобальной конкурентной борьбы за талантливых специалистов¹⁵.

24. Во второй половине XX века государственная служба Сингапура отличалась от других государственных служб эффективным предоставлением основных услуг гражданам и пестованием учреждений в целях развития. Хотя принципы, о которых говорилось в разделе II, до сих пор хорошо служат достижению этой цели, в будущем может оказаться так, что их будет недостаточно. Государственная служба Сингапура должна развивать в себе способности, позволяющие ей успешно действовать в условиях, для которых характерна возрастающая сложность задач, отсутствие определенности и стремительные изменения¹⁶. Это означает возникновение новых задач, связанных с изменением существующей политики и подходов к управлению.

25. Первый набор задач связан с определением способов управления более поляризованным в экономическом плане обществом, которые мог бы применять государственный сектор. С учетом того что под маской системы, основанной на оценке заслуг, скрывается привилегированное отношение к богатству,

¹⁴ Ishita Dhamani, "Income inequality in Singapore: causes, consequences and policy options", Monetary Authority of Singapore Essay Competition (May 2008), section 2.2. С текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте http://www.mas.gov.sg/resource/eco_research/eco_education/Esss2007/uni_%201st_%20Ishita.pdf.

¹⁵ Michael Porter, Boon Siong Neo and Christian Ketels, *Remaking Singapore* (Boston, Harvard Business Publishing, 2009).

¹⁶ Aaron Maniam, "Preparing public officers for new modes of governance", *Ethos*, Issue 10 (October 2011).

невзирая на предполагаемое им неравномерное распределение относительных преимуществ¹⁷, государственной службе Сингапура, возможно, придется пересмотреть свою практику найма, строго основанную на оценке заслуг. Строгое следование системе, основанной на оценке заслуг, грозит тем, что общественность станет воспринимать административную элиту как оторванную от реальности надменную технократию. Кроме того, государственной службе, возможно, придется вновь рассмотреть вопрос о нежелательных последствиях налоговой политики. В период усиления неравенства снижение налога с доходов корпораций и подоходного налога при одновременном повышении налога на товары и услуги ложится дополнительным финансовым бременем на менее богатых сингапурцев. Возможно, потребуется рассмотреть вопрос о введении налога на товары и услуги в отношении определенных видов товаров (например, основных продуктов питания и предметов первой необходимости для детей), как это реализуется в других развитых странах. В целом, возможно, государственную политику Сингапура придется приспособить к устранению социальных перекосов, возникающих в связи с усилением глобального характера экономики страны. Это позволит оказать помощь людям, испытывающим на себе негативные последствия глобализации, а также сохранить общественную поддержку рыночной экономики.

26. Во-вторых, Сингапуру придется изыскать возможные способы повышения эффективности государственного управления в более сложных условиях. Государственная служба Сингапура при всех своих достижениях не может в одиночку решать множество сложных проблем, стоящих перед ней в настоящем и прогнозируемых на будущее. Соответственно, государственная служба Сингапура должна будет не просто полагаться на частный и социальный сектора в решении проблем, не относящихся к компетенции государственного сектора, но и координировать свою работу с предприятиями и организациями гражданского общества для достижения общих целей, стоящих перед Сингапуром. Ей потребуется также расширить свои возможности в плане привлечения и удержания талантливых специалистов из этих и других секторов, поскольку эти возможности являются в настоящее время ограниченными¹⁸. Еще одна связанная с этим задача заключается в подготовке руководящих сотрудников государственного сектора, которые располагают не только обширным опытом работы, но и глубокими познаниями. В то время как администраторы ротируются по различным учреждениям в целях развития их способностей и обеспечения лучшего понимания ими особенностей государственного сектора в целом, эта ротация отрицательно сказывается на глубоком понимании конкретных деталей. Эта практика приводит к возникновению проблем в мире, состоящем из сложных систем, в которых «мелкие потрясения иногда приводят к крупным последствиям»¹⁹.

27. Третий набор проблем связан с решением вопроса о том, как государственный сектор может руководить действиями множества заинтересованных

¹⁷ С дополнительной информацией можно ознакомиться в следующем издании: Kenneth Paul Tan, "Meritocracy and elitism in a global city: ideological shifts in Singapore", *International Political Science Review*, vol. 29, No. 1 (2008).

¹⁸ N.C. Saxena, *Virtuous Cycles: the Singapore Public Service and National Development* (Singapore, United Nations Development Programme, 2011).

¹⁹ Aaron Maniam, "Preparing public officers for new modes of governance", *Ethos*, Issue 10 (October 2011).

сторон в условиях менее сплоченного общества. Хотя правительство призывает граждан Сингапура к активному участию, их значимое участие можно обеспечить только в том случае, если они будут располагать полноценной (достоверной и конкретной) информацией. Сможет ли государственная служба Сингапура обеспечить новый, более точный баланс между безопасностью и транспарентностью? Кроме того, государственной службе Сингапура придется тщательно выверять политику компромиссов по отношению к гражданам и натурализованным иностранцам, которые не являются участниками государственной системы, не обладая гражданством или статусом постоянных жителей, но вместе с тем являются членами сингапурского общества. Поощряя более высокообразованных сингапурцев к налаживанию своей жизни в Сингапуре и поощряя натурализованных иностранцев к тому, чтобы они воспринимали долготерпимые интересы Сингапура как свои собственные, государственная служба Сингапура должна изыскивать средства, с помощью которых люди могли бы наладить эффективные, а не просто утилитарные отношения с Сингапуром. Другими словами, выгоды, которыми Сингапур привлекает высококвалифицированных и склонных к перемене мест представителей глобальной элиты, больше не могут быть основаны лишь на экономических преимуществах страны.

IV. Заключение

28. Способность государственной службы Сингапура выступать в качестве эталона развития является ограниченной по двум основным причинам. Во-первых, положение Сингапура как города-государства имеет свои недостатки и преимущества, связанные с его малым размером. Во-вторых, его крайне технократический по своему характеру бюрократический аппарат функционирует в условиях господства одной из партий и до недавнего времени — в условиях деполитизированности граждан²⁰. Таким образом, условия, в которых государственная служба Сингапура разрабатывает и осуществляет свою политику, являются благоприятными для развития ее способности действовать эффективно и результативно.

29. Тем не менее задачи, стоящие перед Сингапуром как перед развивающейся страной, никогда не были и не являются уникальными. Подобно этому, проблемы, связанные со сложностью, нестабильностью и неопределенностью ситуации, в которых в значительной мере повинна глобализация, широко распространены по всему миру. Государственная служба Сингапура, безусловно, создала учреждения с большим запасом прочности, которые, как можно надеяться, на основе недавних и будущих реформ обеспечат устойчивость сингапурского общества, необходимую ему для адаптации к условиям, сложившимся в мире с высокой степенью глобализации. Выполнив задачу экономического и институционального развития, в настоящее время государственная служба Сингапура сталкивается с задачей обеспечения эффективного государственного управления при одновременном поощрении целостного социального и политического развития страны.

²⁰ Chan Heng Chee, "Politics in an administrative State: where has the politics gone?", in *Understanding Singapore Society*, Jin Hui Ong, Chee Kiong Tong, Ern Ser Tan, eds. (Singapore, Times Academic Press, 1997).