

Алихан Байменов¹

Аннотация

В настоящей статье предлагается новый подход к анализу систем государственного управления – модель динамических концентрических сфер, позволяющая наглядно продемонстрировать ограничения и коридоры возможностей, которые определяются политической, административной и операционно-технологическими системами, а также их взаимовлияние.

Автор вводит понятие «эластичность государственного управления» как одна из характеристик политической системы, а также принцип «баланса полномочий ответственности и ресурсов» как один из базовых принципов эффективности административной системы.

Ключевые слова: модель динамических концентрических сфер, эластичность государственного управления, политическая система, административная система, операционно-технологическая система, баланс полномочий ответственности и ресурсов.

Постановка задачи: противоречия прогресса

Анализ развития многих транзитных экономик, в том числе, постсоветских стран, показывает противоречивые тренды в их прогрессе². С одной стороны, большинство экспертов высоко оценивают достижения этих стран, осуществляющих переход от плановой экономики и тоталитарной системы к рыночной экономике и демократическому обществу. Их выводы подтверждают рейтинги ведущих международных организаций.

С другой стороны, анализ общественно-политических процессов и социально-экономического развития указывает на ряд проблем, в решении которых не наблюдается значимого прогресса. К ним, прежде всего, относятся высокий уровень коррупции и разрыва между богатыми и бедными, а также вопросы качества государственного регулирования.

В данной статье в качестве примера используются показатели Казахстана. В частности, наряду с другими постсоветскими государствами Казахстан достиг весьма впечатляющих результатов в развитии целого ряда отдельных отраслевых направлений. Согласно отчетам ИЧР наблюдается улучшение показателей страны (Рисунок 1). В 2018 году значение индекса составило 0,817, что позволило ей занять 50-е место из 189.

¹ Председатель Управляющего комитета Астанинского хаба государственной службы, email: alikhana.baimenov@undp.org

² ACSH (2017). Global and Regional Civil Service Trends. Astana: Astana Civil Service Hub. [https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/GlobalandRegional%20trends in civil service development.pdf](https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/GlobalandRegional%20trends%20in%20civil%20service%20development.pdf), OECD (2018). Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>



Рисунок 1. Показатели индекса ИЧР Казахстана за 1990-2018 годы, по данным ООН³

В мировом рейтинге стран Глобального индекса конкурентоспособности Казахстан в течение последних семи лет стабильно входит в число 60 наиболее конкурентоспособных стран (Рисунок 2).

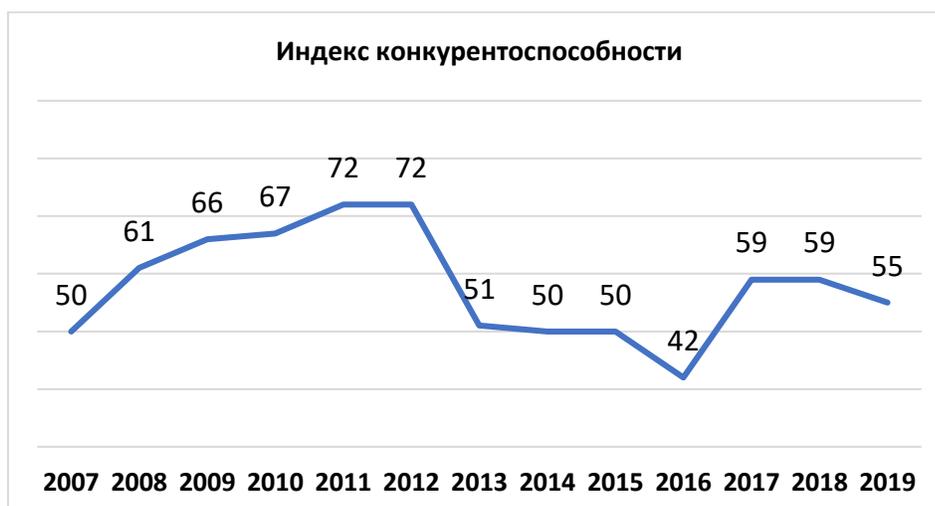


Рисунок 2. Место Казахстана в мире по значению индекса Глобальной конкурентоспособности, по данным ВЭФ⁴

Еще больший прогресс отмечается в рейтинге Doing Business, в котором страна находится в Топ-30.

2015	2016	2017	2018	2019
51	35	36	28	25

Таблица 1. Место Казахстана в "Doing Business Index", по данным Всемирного Банка⁵

³ Индекс человеческого развития 1990-2018 годы, по данным ООН,

<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/KAZ>

⁴ Всемирный экономический форум, <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>

⁵ <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/kazakhstan>

Кроме этого, в последние годы Казахстан достиг серьезного прогресса в сфере оказания государственных услуг, в том числе, посредством широкого распространения принципа «одного окна».⁵ По уровню развития электронного правительства страна заняла 29-место в мире согласно отчету ООН⁶. Международные эксперты отмечают продвижение страны в развитии бюджетного планирования, регулирования рынка труда и в других секторальных реформах⁷.

Международные институты и эксперты ⁸ отмечают значительные успехи страны в реформировании госслужбы и ее лидерство в регионе. В 2014 году в докладе по итогам третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией подчеркивается, что реформа госслужбы в Казахстане была не только проведена на законодательном уровне, но и реализована на практике⁹, а в 2018 году в отчете ОЭСР по сравнительному анализу госслужбы Казахстана система казахстанской госслужбы отмечена как прогрессивная и профессиональная¹⁰.

С другой стороны, с этими достижениями контрастирует тот факт, что Казахстан находится во второй сотне государств (113 место) по индексу восприятия коррупции (*Рисунок 3*).

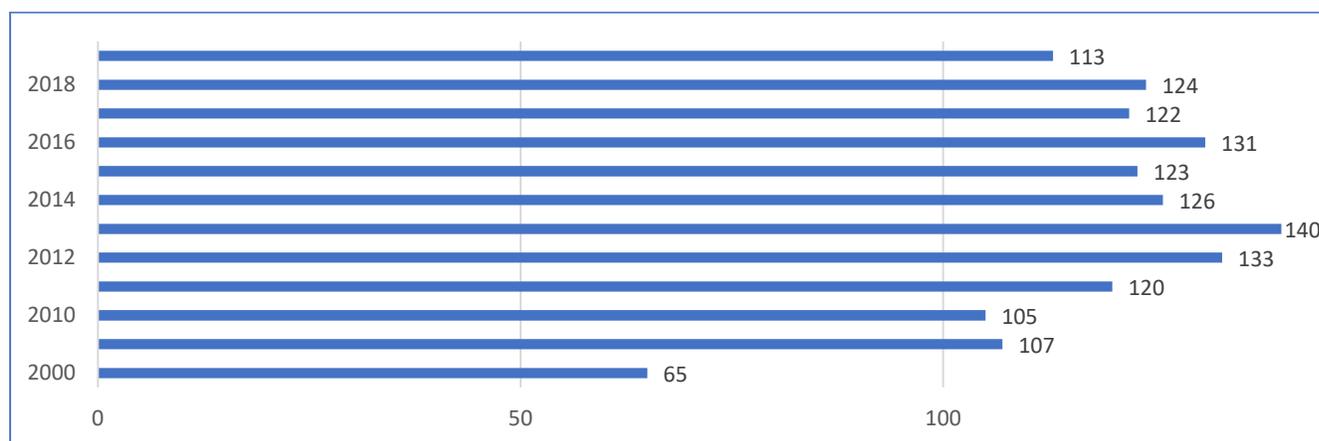


Рисунок 3. Место Казахстана по ИВК за 2000-2019 годы, по данным Трансперенси Интернешнл

⁵ Knox C., Janenova S. (2019a) The e-government paradox in post-Soviet countries. [International Journal of Public Sector Management](https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2018-0173), Vol. 32 No. 6: 600-615. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2018-0173>

⁶ 21. UN (2020). E-Government Survey <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>

⁷ OECD (2017a). Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы.

<https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf>,

OECD (2017b). Towards a More Effective, Strategic and Accountable State in Kazakhstan

<https://www.oecd.org/countries/kazakhstan/towards-a-more-effective-strategic-and-accountable-state-in-kazakhstan-9789264284005-en.htm>

⁸ Newland contributes to shape of civil service in Kazakhstan (2014) https://www.inform.kz/en/newland-contributes-to-shape-of-civil-service-in-kazakhstan_a2672984; <https://kursiv.kz/news/vlast-i-biznes/2017-04/v-kazakhstane-obsudili-problemy-kadrov-na-gossluzhbe>

⁹ OECD (2014). Anticorruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

¹⁰ 18. OECD (2018). Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>

О серьезных проблемах в этой сфере свидетельствуют также показатели по борьбе с коррупцией Индикаторов государственного управления Всемирного Банка, согласно которым последние десять лет страна все еще находится в отрицательной зоне со значением -0,32 и занимает 107 место (Рисунок 5).

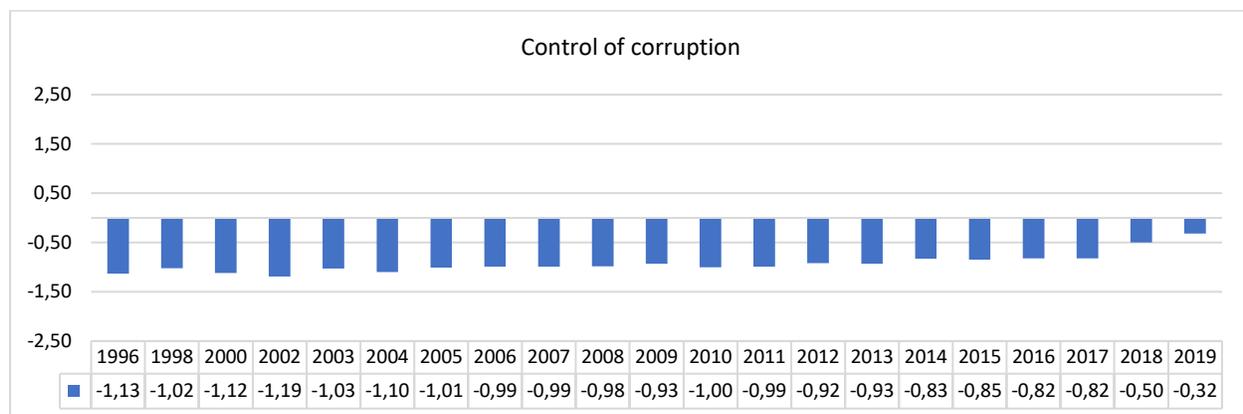


Рисунок 4. Показатели Казахстана по контролю коррупции по WGI по данным Всемирного Банка¹¹

Значительные проблемы наблюдаются также в обеспечении принципа верховенства закона, который является критически важным в движении к рыночной экономике и демократическому обществу. Например, в соответствующем индексе Всемирного Банка Казахстан находится в минусовой зоне и занимает 121 место. (Рисунок 5).

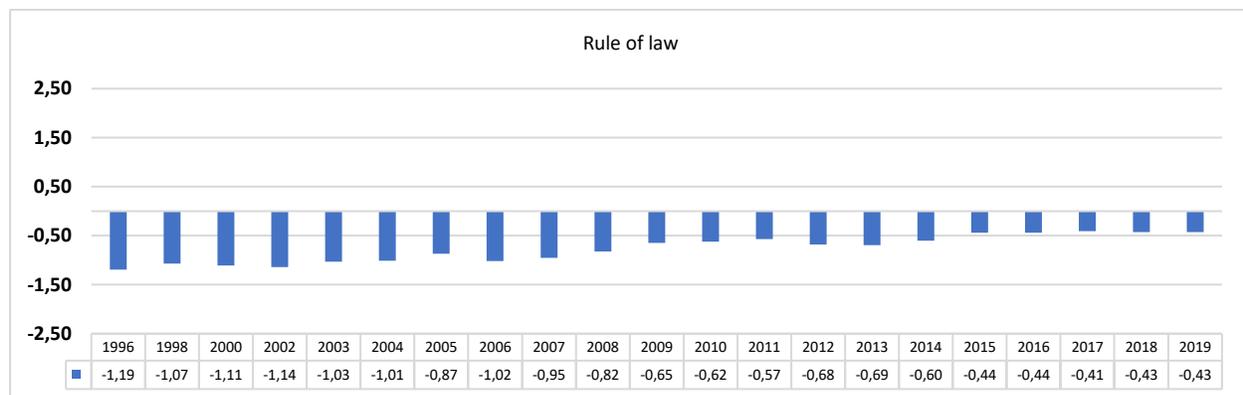


Рисунок 5. Показатели Казахстана по верховенству закона по WGI по данным Всемирного Банка¹²

В этом свете, логичным выглядит 117-место из 178 в Индексе недееспособности (слабости) государств, которое отводится стране Фондом мира. (Рисунок 6).

¹¹ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

¹² <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

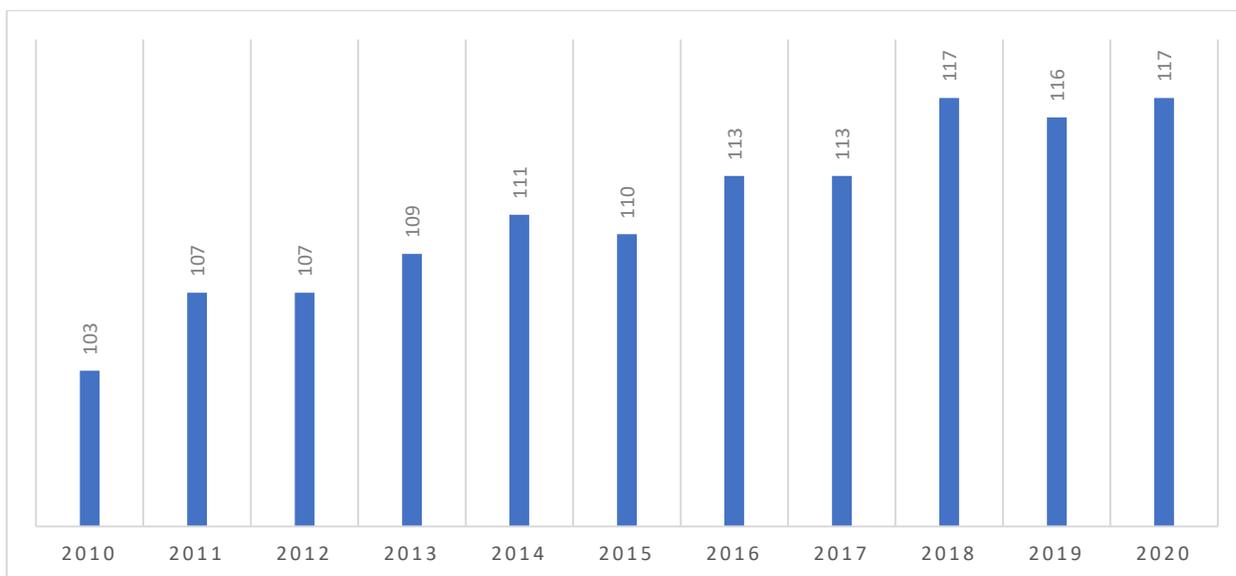


Рисунок 6. Показатели Казахстана по индексу неэффективности государства, по данным Фонда мира¹³

Примечательно, что в общественном мнении самих казахстанцев коррупция воспринимается как одна из самых главных проблем развития страны¹⁴, а судебная ветвь, играющая ключевую роль в обеспечении верховенства закона, воспринимается как коррумпированная¹⁵. Специальные исследования, посвященные коррупции, указывают на серьезность угрозы этого явлению стабильности и устойчивому развитию.¹⁶ Высокий уровень коррупции ведет к углублению расслоения общества по уровню доходов, что приводит к периодическим всплескам социального напряжения, подвергая риску общественно-политическую стабильность, а некоторыми общ. деятелями воспринимается как угроза сохранению независимости.

Этот контраст между высокими показателями в одних и низкими в других группах ключевых индикаторов позволяет сделать вывод о закономерности нахождения Казахстана в промежулке между этими группами по таким показателям, как эффективность госуправления и качество регулирования. (Рисунок 7, 8).

¹³ <https://fundforpeace.org/>

¹⁴ Transparency Kazakhstan (2019). Мониторинг состояния коррупции в Казахстане. – под ред Шиян О.В.- Алматы, 520 с.,

¹⁵ Призывы быть честными не работают – Асанов о росте коррупции в судебной системе РК, <https://www.kazpravda.kz/news/obshchestvo/prizivi-bit-chestnimi-ne-rabotaut--asanov-o-roste-korrupsiiv-sudebnoi-sisteme>

¹⁶ Д. Сатпаев, Коррупция в Казахстане и качество государственного управления, https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24_ch3.pdf

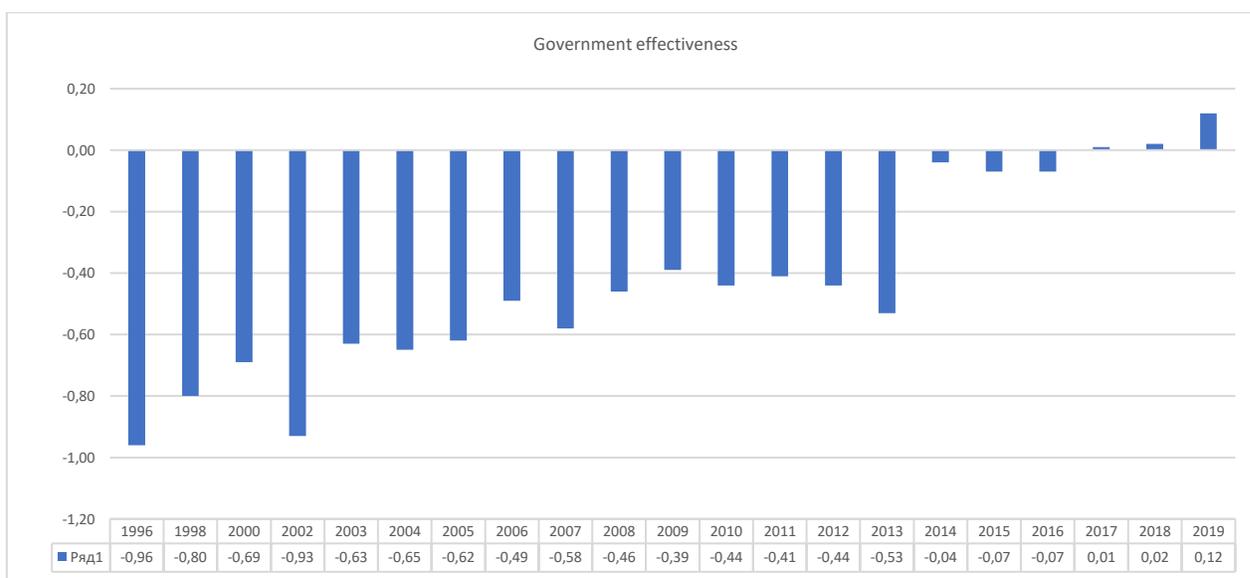


Рисунок 7. Показатели Казахстана по эффективности государственного управления, данные Всемирного Банка¹⁷

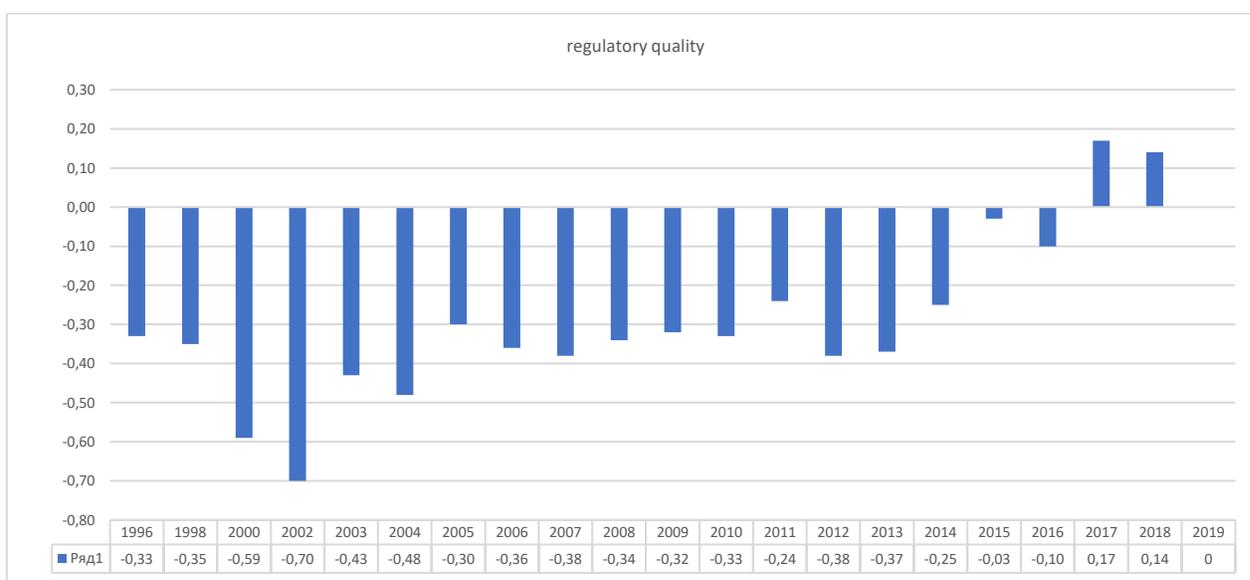


Рисунок 8. Показатели Казахстана по качеству регулирования, данные Всемирного Банка¹⁸

Очевидно, что качество госуправления и регулирования находится под воздействием обеих групп факторов. С одной стороны, достижения в секторальных реформах повышают качество государственного управления, с другой стороны, коррупция и проблемы с обеспечением верховенства закона ухудшают его. В этом смысле, логично, что у страны средние показатели качества госуправления и регулирования.

¹⁷ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

¹⁸ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Таким образом, мы видим противоречия прогресса, достигнутого в некоторых направлениях, с сохраняющимися проблемами в других. При этом в обеспечении верховенства права и противодействии коррупции наибольшее значение имеют подотчетность и прозрачность деятельности органов власти, а также независимость судебной ветви, неизбирательное правосудие. Очевидно, что реформам в этом направлении в первую очередь сопротивляются те силы, которые заинтересованы в сохранении статус-кво. Следует отметить, что сопротивление реформам в условиях, когда гражданское общество еще недостаточно влиятельно, в большей степени наблюдается там, где затрагиваются интересы непосредственно крупных элитных групп. С другой стороны, очевидно, что противодействие коррупции и обеспечение верховенства права отвечают нуждам и чаяниям рядовых граждан и общества в целом, так как их реализация позволила бы обеспечить более справедливое распределение национального дохода, а также более полную реализацию потенциала страны с учетом богатства природных ресурсов, достаточно высокого уровня грамотности населения и качества человеческих ресурсов (см. Рисунок 1), а также таким конкурентным преимуществом национальной культуры, как толерантность, открытость и адаптивность. Очевидно, что движение в сторону прозрачности и подотчетности также отвечает интересам класса предпринимателей и конкурентных субъектов экономики, так как оно способствует созданию условий для справедливой конкуренции и среды, позволяющей реализовать частную инициативу.

Вполне очевидно, что механизмы согласования и учета интересов граждан, институтов гражданского общества, субъектов экономики, а также групп влияния находятся в политической системе. Что касается секторальных реформ, направленных на улучшение нормативно-правового обеспечения развития отдельных секторов экономики, либо отдельных направлений функционирования госаппарата, применения современных методов отбора продвижения кадров, а также новых технологий оказания госуслуг, то их можно объединить в подсистему, условно названную нами операционно-технологической. В промежутке между этими подсистемами находятся институциональные вопросы функционирования административной системы, иначе говоря, исполнительной ветви власти, начиная от административно-территориального устройства и заканчивая разграничением полномочий между уровнями управления.

Задачей данной статьи является демонстрация взаимосвязи и взаимовлияния между этими подсистемами госуправления. При этом мы используем термин «государственное управление» в самом широком смысле, — это общая система, включающая все ветви власти, все подсистемы, которые имеют отношение к владению, распоряжению, управлению всеми ресурсами государства, а также государственной и муниципальной собственностью.

Модель динамических концентрических сфер

В обширной литературе о госуправлении достаточно часто говорится о том, что политическая система является базовой, и она оказывает влияние на эффективность административной системы, системы госуправления. Именно поэтому в ряде стран для повышения эффективности госуправления предлагаются политические реформы. Например, президент Казахстана К.К.

Токаев в своем послании говорил о том, что основная цель преобразований, в том числе, в политической сфере – повышение эффективности функционирования всего государства¹⁹.

В этом же направлении многие эксперты и политики указывают на необходимость развития политической системы как условия решения многих социально-экономических проблем через улучшение качества государственного управления. Они видят, что политическая система закладывает базовые фундаментальные условия. Однако до сих пор нет чёткого представления, каким образом осуществляется это взаимодействие, какие характеристики системы госуправления закладываются каждой подсистемой и, более того, нет чётких моделей, наглядно демонстрирующих взаимосвязь между политической, административной и операционно-технологической системами.

Автор исходит из того, что на функционирование каждой подсистемы государственного управления оказывает влияние множество факторов – начиная с культуры, традиций, истории, и заканчивая географическими и геополитическими факторами. Их влияние на эффективность ГУ может быть предметом других специальных исследований.

Наша гипотеза заключается в том, что в рамках конкретной страны существуют причинно-следственные связи между подсистемами государственного управления, пониманию которых может помочь их визуализация и определение базовых принципов, механизмов и форм их взаимосвязи и взаимовлияния.

Именно для этих целей автор предлагает использовать модель динамических концентрических сфер, которую также условно можно назвать моделью матрешковых сфер²⁰²¹ (Рисунок 9).

¹⁹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 1 сентября 2020 г., https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g

²⁰ Недавно при подготовке статьи по этой теме для российского журнала для большего упрощения и доходчивости автор использовал образ госуправления как "большой матрешки", последовательно включающей в себя подсистемы в качестве своих внутренних "матрешек".

²¹ Данная модель упоминается в интервью в августе 2020 года «Алихан Байменов: Как починить машину госуправления Казахстана, baigenews.kz:

https://baigenews.kz/news/alikhan_baymenov_gosupravlenie_kazahstana/

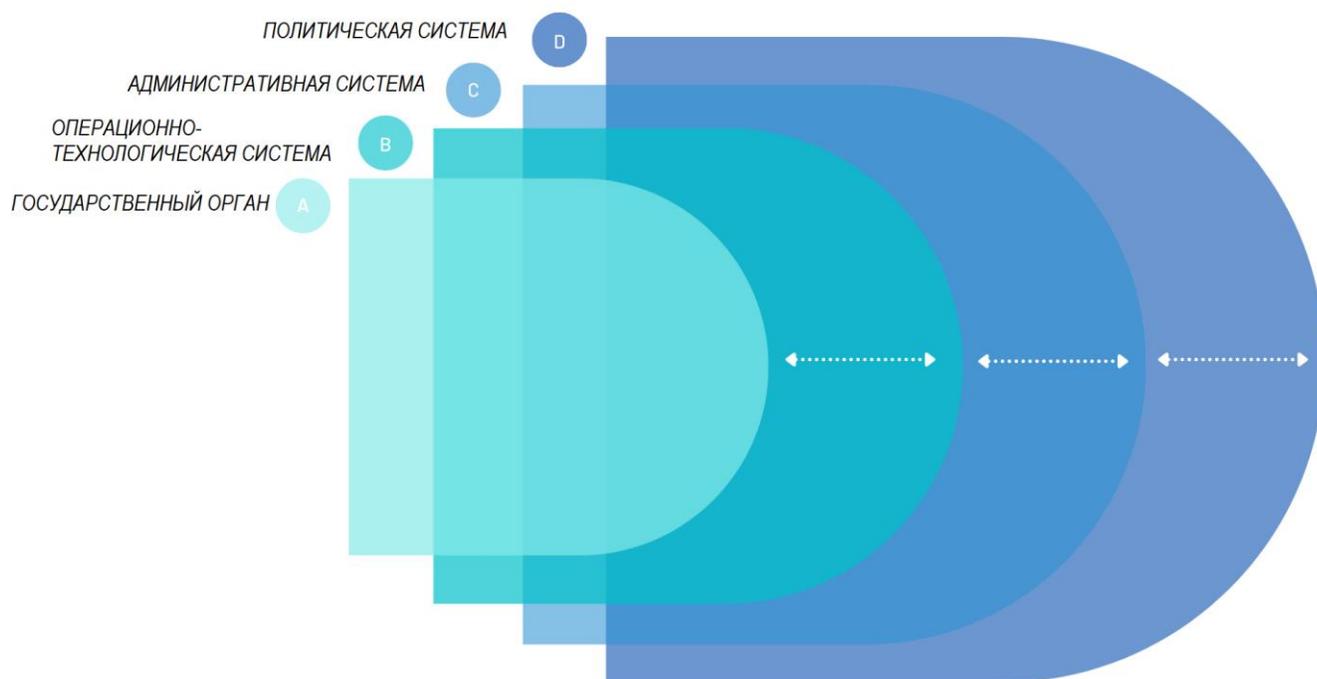


Рисунок 9. Модель динамических концентрических сфер государственного управления

Внешняя сфера в данной модели – это политическая система, которая охватывает институциональные основы всего государственного управления, а также механизмы взаимодействия с гражданским обществом и экономической системой, внутри которой находится административная – институциональная основа исполнительной ветви, которая призвана эффективно распоряжаться ресурсами и реализовывать полномочия. Внутри административной в свою очередь находится операционно-технологическая система, которая охватывает нормативно-правовую базу функционирования секторов и уровней исполнительной власти, а также все правила, процессы и процедуры функционирования всего государственного аппарата и его взаимодействия с потребителями услуг. И наконец, внутренней сферой модели является отдельный государственный орган, средой для которого являются все внешние сферы с их ограничениями и коридорами возможностей.

Каждая внутренняя сфера может находиться в разных положениях (но не выходя за рамки возможностей) под воздействием различных факторов (культура, лидерство, геополитика, социально-экономический контекст и др.), рассмотрение которых не входит в задачи данной статьи.

Политическая система создает базовые правила, обеспечивает связи и взаимодействие общества, ветвей власти и экономики. Она создает условия реализации потенциала страны и граждан, а также учета экономических и социальных интересов граждан при функционировании ветвей и уровней власти. С точки зрения управления (менеджмента) политическая система закладывает эластичность или восприимчивость всего госуправления. Эластичность – это способность чувствовать и реагировать на спрос со стороны граждан, понимать реальные нужды и действовать

исходя из этого. То есть, политическая система определяет институциональную эластичность, подотчетность и мотивацию. Необходимо отметить в этой связи, одни из вызовов функционирования современных госаппаратов является противоречия между долгосрочными интересами государства, которые призваны защищать профессиональные госслужащие, и краткосрочными интересами, привлекательными для политиков с точки зрения ближайших электоральных кампаний. При этом представители политической системы, те, кто выбирается и занимает высшие должности, играют ключевую политико-определяющую роль по отношению к профессиональному государственному аппарату, и профессиональный государственный аппарат по определению должен реализовывать ту политическую линию, которая ими задается.

Внутри этой большой "матрешки" находится следующая, которую можно назвать административной системой, которая призвана обеспечить правильное распределение и эффективное использование определенных политической системой полномочий, ответственности и ресурсов — как по вертикали между уровнями власти, так и по горизонтали между госорганами одного уровня. Иными словами, административная система призвана обеспечить институциональную гибкость, эффективность и высокую управляемость на основе баланса полномочий, ответственности и ресурсов. Таким образом, административная система создает институциональную прозрачность, подотчетность и ответственность госорганов. Следовательно, наличие такой четкой системы разграничений полномочий и ответственности внутри административной системы позволяет гражданам и обществу повышать качество спроса и требований к деятельности разных уровней власти. Одним из принципов эффективности административной системы является баланс полномочий, ответственности и ресурсов между уровнями этой системы.

Внутри уже административной системы находятся, условно говоря, операционно-технологические системы (функциональные, отраслевые или территориальные), к числу которых относятся государственная служба (система по отбору, найму, продвижению достойных кадров для реализации функции государства), бюджетная система (она призвана эффективно планировать и использовать финансы), система закупок (она призвана покупать для государства лучшие товары и услуги за наименьшую цену), информационные системы и ряд других сегментов. Операционно-технологическая система, являясь инструментарием госуправления, обеспечивает эффективное функционирование государственных институтов в рамках определенных законодательством ресурсов и полномочий. Это то, что называется "государственной машиной".

И наконец, четвертая "матрешка" представляет собой конкретный государственный орган, для вся политическая, административная и операционно-технологическая (включая госслужбу) системы являются внешней средой.

В этой модели каждая внешняя сфера является средой для внутренней сферы. Правила, традиции и ценности (культура) этой среды создают возможность для раскрытия потенциала внутренней сферы. Таким образом, политическая система создает некие рамки возможностей и ограничения эффективности для административной системы. Обе эти системы вместе точно так

же устанавливают рамки возможностей и ограничения уже для операционно-технологической системы.

Следовательно, как бы мы ни совершенствовали отдельные операционно-технологические системы, возможности этой маленькой "матрешки" будут упираться в рамки, установленные системами более высокого порядка — административной и политической.

Применяя модель динамических концентрических сфер при анализе развития страны, мы видим, что высокие показатели в международных рейтингах связаны с операционно-технологической сферой, самые низкие рейтинги — с наружной политической сферой, и в промежутке, средние показатели связаны с административной сферой, которая испытывает воздействие обеих сфер.

В пределах ограничений и коридоров возможностей, которые заложены в административной системе, операционно-технологическая подсистема может двигаться к пределам своих возможностей в рамках данных ограничений. В свою очередь, административная система будет повышать свою эффективность до пределов возможностей, которые закладываются политической системой. И соответственно, вместе с ней автоматически повышается результативность и эффективность операционно-технологической сферы. Следовательно, совершенствование политической системы в сторону высокой эластичности к большей институциональной прозрачности и подотчетности создает возможности повышения качества всего государственного управления.

Как было отмечено выше, многие лидеры, политики и эксперты, исходя из понимания этой взаимосвязи, предлагают политические реформы, а также совершенствование административной системы, наряду с развитием операционно-технологических секторов, для решения проблем социально-экономического развития. Предложенная модель может быть полезна им и исследователям государственного управления для наглядной демонстрации этой взаимосвязи, а также для понимания характеристик и свойств системы государственного управления, которые определяются отдельными подсистемами. Автор надеется, что гипотеза будет исследоваться далее и накопленная статистика позволит модифицировать представленную модель.

Выводы

Анализ сложных процессов эволюции пост-тоталитарных стран, в том числе, Казахстана, показывает противоречивые тренды в социально-экономическом, общественно-политическом развитии. Это находит отражение и в международных индексах развития, где одна и та же страна может входить в число лидирующих по одним показателям и находиться в аутсайдерах — по другим. В статье сделана попытка объяснения взаимосвязи этих противоречий с уровнем развитости отдельных подсистем госуправления с использованием для этого модели динамических концентрических (матрешковых) сфер.

Применение модели показывает границы возможностей совершенствования внутренних подсистем государственного управления при неизменности внешних условий.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что для получения устойчивого долгосрочного результата и синергетического эффекта от разных реформ, важна определенная синхронизация в развитии политической, административной и операционно-технологической систем.

Библиография

- ACSH. 2017. Global and Regional Civil Service Trends. Astana: Astana Civil Service Hub. [https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/GlobalandRegional%20trends in civil service development.pdf](https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/GlobalandRegional%20trends%20in%20civil%20service%20development.pdf)
- Кнох, С.; and S. Janenova. 2019. The e-government paradox in post-Soviet countries. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 32 No. 6: 600-615. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2018-0173>
- OECD. 2014. Anticorruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD. 2017a. Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы (Reforms in Kazakhstan: successes, tasks, and prospects). <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf>
- OECD. 2017b. Towards a More Effective, Strategic and Accountable State in Kazakhstan <https://www.oecd.org/countries/kazakhstan/towards-a-more-effective-strategic-and-accountable-state-in-kazakhstan-9789264284005-en.htm>
- OECD. 2018. Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>
- Satpayev, D. 2013. Коррупция в Казахстане и качество государственного управления [Corruption in Kazakhstan and the quality of public administration]. Interim Report for Exploring Informal Networks in Kazakhstan: A Multidimensional Approach, IDE-JETRO. https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24_ch3.pdf
- Schwab, Klaus (Ed.). 2019. Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Transparency International. 2019. Monitoring the state of corruption in Kazakhstan. <https://knowledgehub.transparency.org/product/monitoring-the-state-of-corruption-in-kazakhstan>
- UNDESA. 2020. E-Government Survey 2020. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)