

МЕРИТОКРАТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ¹

Макс Эверест-Филлипс²

Аннотация

Меритократия может служить движущей силой социальной мобильности и приносить выгоду как отдельным людям, так и обществу в целом. Так, страны, в которых государственное управление опирается на принципы меритократии, демонстрируют высокие темпы экономического роста благодаря более эффективной работе государственной службы. Таким образом, в настоящем докладе представлен опыт Сингапура в преобразовании меритократии в фактор развития. В частности, автор рассматривает роль Ли Куан Ю, первого Премьер-министра Сингапура в построении меритократической государственной службы и продвижении эффективного государственного управления посредством мотивации государственных служащих, поддержки верховенства закона, целостности и нулевой терпимости к коррупции. Автор, таким образом, делает предположение, что успешный опыт Сингапура может послужить катализатором для других стран в их стремлении усовершенствовать государственную службу, несмотря на возникающие дискуссии по поводу концепции и понимания меритократии.

Ключевые слова: меритократия, совершенствование государственной службы, мотивация на государственной службе, новая преданность государственной службе, экономический рост, развитие, Сингапур.

Меритократия, без сомнения, выглядит самоочевидным благом: она предлагает справедливую систему, позволяющую добиться лучших результатов как для отдельного человека,

¹ Доклад был представлен г-ном Эверест-Филлипсом на Глобальной конференции «Меритократия и служебная этика как ключевые факторы эффективности государственной службы», проведенной в рамках VIII Астанинского экономического форума. Астана, 21 мая 2015 г.

² Макс Эверест-Филлипс в настоящее время руководитель Глобального центра ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре (GCPSE). Ранее занимал пост директора по управлению в Секретариате Содружества в Лондоне, ответственного за обеспечение реформ в 54 странах Содружества. Г-н Эверест-Филлипс в прошлом также занимал пост Старшего советника по вопросам управления Министерства по вопросам международного развития Соединенного Королевства.

так и для общества. Меритократия может предоставить талантливым и трудолюбивым людям всех слоев общества средство для продвижения и возможность внести свой вклад в благосостояние всего общества. Она может стать мощным инструментом социальной мобильности и побуждать людей сделать все возможное и реализовать свой потенциал в полной мере.

Более того, страна, которой управляют самые лучшие и способные, несомненно, будет управляться лучше, чем другие, и такому заключению есть обоснованные доказательства. Так, например, по данным исследований, страны, которые основываются на меритократическом управлении, демонстрируют более высокий уровень экономического развития, чем те, которые не используют эти принципы (Evans and Rauch, 1999); повышают потенциал и результативность государственных служащих (Anderson et al., 2003); ценятся гражданами как способствующие подотчетности (McCourt, 2000); систематически ассоциируются как имеющие низкий уровень коррупции (Recanatini et al., 2005); привлекают высокообразованных кандидатов, что в свою очередь связано с повышением налоговых доходов, сокращением коррупции, более эффективным управлением государственными финансами и более высоким экономическим ростом (Arezki and Quintyn, 2013).

Сингапур, небольшое островное государство, где расположен Глобальный центр ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре (GCPSE), может служить хорошим примером того, как меритократия оказывает влияние на результаты в области развития. Основоположник и первый Премьер-министр независимого Сингапура Ли Куан Ю недавно скончался. Все некрологи были едины в том, что в немалой степени его экстраординарному успеху способствовало его неприятие любых других принципов, кроме назначения и продвижения государственных чиновников исключительно на основе их личных заслуг. Одним из известных его высказываний было, «Если вы хотите, чтобы Сингапур стал успешным... то вам необходимо создать систему, которая позволит самым лучшим и самым подходящим людям получить работу, которая нуждается в них...» (Quah, 2010).

В 1965 году город-государство представлял собой небольшой торговый порт, где безработица достигала 14 %. Пятьдесят лет спустя уровень безработицы сократился до 1,9 %. ВВП на душу

населения в Сингапуре в 1959 году составлял 510 долларов США. Сейчас этот показатель в сто раз выше. Примером успеха страны может служить тот факт, что доход на душу населения в Сингапуре сегодня намного выше, чем в его бывшем колониальном хозяине, Великобритании.¹ И если в чем-то Ли Куан Ю мог ошибаться, то в меритократии он был прав на 100 %.

Возможно, одна из причин сравнительного отставания Великобритании заключается в том, что, несмотря на то, что доклад Норкот-Тревелияна 1854 года получил известность как пропагандирующий принципы меритократии в Великобритании, на деле от него ожидали удивительно мало. Как известно, цель предлагаемой в нем реформы заключалась лишь в отстранении «несомненно некомпетентных, или неисправимо ленивых» (Ibid.).

Ли Куан Ю, наоборот, принадлежит заслуга более исключительных преобразований, и это означало нечто гораздо большее, чем просто государственная служба, основанная на принципах меритократии. Именно благодаря его долгосрочному видению маленькая, молодая республика, не имеющая своих природных ресурсов, смогла превратиться в одну из наиболее эффективно управляемых стран мира. Но, конечно, в основе этого успеха лежало его понимание необходимости добросовестного государственного управления, для которого требовалось создать «чистый, действенный, эффективный и действительно исключительный» дух государственной службы.

Это открывает еще один ключевой компонент совершенствования государственной службы: сильная внутренняя мотивация. Этот вопрос – один из ряда важных тем для обсуждения, по которым будут развиваться уже установившиеся замечательные и очень теплые отношения между Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане и GCPSE в ближайшие месяцы.

Таким образом, Ли Куан Ю смог сформировать в государственных служащих ощущение настоящей необходимости и цели, а также эффективности и беспристрастности. Продвигалось верховенство закона и совершенствование процесса

¹ 55 182 доллара США по сравнению с 41 781 долларом США: данные Всемирного банка за 2013 г.

принятия решений. Он искоренял коррупцию, придерживаясь принципа нулевой терпимости. Как однажды он сказал, «Сингапур сможет выжить лишь при условии неподкупности и эффективности министров и высокопоставленных чиновников» (Quah, 2011). Безукоризненная репутация имеет исключительное значение; противодействие коррупции осуществлялось и все еще осуществляется без страха или покровительства.

Его наследие может служить катализатором реформ в других странах. В наше время усиления неравенства на глобальном уровне важно создать более равное игровое поле посредством совершенствования государственного управления. Высококачественное образование, доступ к услугам здравоохранения, хорошо развитый общественный транспорт – все это, к примеру, может способствовать созданию равных возможностей для продвижения. Сегодня, когда мир становится все более неравным, важно не допустить превращения меритократии в элитарность, когда у тех, кто изначально не имел преимуществ, нет возможностей для продвижения. Также важно осознавать, что меритократия не отменяет необходимости в обеспечении прозрачности, подотчетности и верховенства права. Меритократия, в конце концов, не существует в изоляции.

Интересно отметить, что этот термин впервые был использован в парламенте Сингапура в 1971 году; затем в 1976 году, и с тех пор с растущей частотой он использовался 14 раз в 2014 году. Член парламента, который впервые поднял этот вопрос в 1971 году, отмечал: *«Давайте ... работать на общество в Сингапуре где, с одной стороны, люди вознаграждаются и продвигаются по службе исключительно на основе заслуг, а с другой – достаточно возможностей предоставляется тем, кто ограничен бедностью. Другими словами, давайте строить не только общество, основанное на принципах меритократии, но пусть это будет общество плюс меритократия»*.¹

Но что может быть не так с меритократией? Необходимо помнить, что впервые этот термин был использован с нега-

¹ Д-р Августин Тан 30 июля 1971. Д-р Тан (陈惠兴) Член парламента от Партии народного действия по Вампоа с апреля 1970 г. по 1991 г. Он был преподавателем в Университете Сингапура (1968–1971); политическим секретарем Премьер-министра (1975); профессором экономики в Университете менеджмента Сингапура.

тивным оттенком. Британский социолог Майкл Янг написал книгу в 1958 году под название «Возвышение меритократии». В своей книге Янг предупреждал о том, что возникающая новая элита все более оторвана от простого народа. Эта элита заключала браки с партнерами схожего социального происхождения и использовала деньги, чтобы купить самое лучшее образование для своих детей. Эти умозаключения оказались пророческими, как, например, в отношении системы «предпочтения наследия» в некоторых элитарных учебных заведениях США, дети выпускников которых имеют в три раза больше шансов поступить туда, поскольку этому факту придается большое значение при поступлении (Hurwitz, 2011).

Схожий феномен наблюдался ранее и в Сингапуре, и в Японии, когда эксклюзивные начальные и средние школы, направляющие своих учеников в лучшие университеты, при приеме отдавали предпочтение окружающему эксклюзивному району или родителям-выпускникам (Yonezawa and Baba, 1998).

В последние годы в обеих странах развивалась дискуссия о том, какая «заслуга» должна рассматриваться как наилучшая. На ранних этапах развития многие, как Ли Куан Ю, не сомневались, что это просто означает самых высокообразованных, тех, кто имеет самые лучшие дипломы, полученные в самых лучших университетах. Онг Тенг Чонг, пятый президент Сингапура, был первым человеком, кто связал успех Сингапура с меритократией в своем выступлении в ходе 25-х национальных дебатов в парламенте 29 июня 1984 года: *«...несмотря на наш незначительный размер, мы сделали жизнь в Сингапуре приятной и привлекательной. Мы превратили Сингапур из неухоженного города в чистый Город-Сад. ...Наш успех в построении государства основывается на многорасовой гармонии, меритократии, социальном сознании, справедливом разделении, эффективном правительстве и желании постоять за себя».*

Тем не менее эта простота все чаще обсуждается в наши дни. Разве чиновникам не нужно так же находиться в контакте со своими гражданами и сопереживать их доле?

Так, ученые и политики в Сингапуре и Японии все чаще задают вопрос о том, действительно ли диплом Национального университета Сингапура или Токийского университета дает его гордому обладателю навыки по углублению демократии,

позволяя совместно разрабатывать политику с гражданами, а не просто говорить им, что делать. В этой связи интересно отметить, что последние исследования, проведенные в США, показывают, что юристы, работающие в общественных интересах, например, государственные прокуроры или подобные специалисты, гораздо более счастливы в жизни, чем юристы, работающие на частный сектор и заведомо зарабатывающие намного больше (Sheldon and Krieger, 2014). Это служит доказательством «Новой преданности государственной службе», о которой недавно так изящно упоминала несколько раз Администратор ПРООН.

Позвольте мне завершить свое выступление интересным фактом: Майкл Янг, в чьей книге «Восхождение меритократии» был введен в оборот этот термин, в 1978 году, спустя двадцать лет после создания этого произведения, был избран в самую нерепрезентативную, неизбираемую, самую элитарную Верхнюю палату Парламента Великобритании, Палату лордов.

Этот ироничный пример, демонстрирующий как сильные, так и слабые стороны системы меритократии, представляется мне самым подходящим, чтобы завершить свое выступление.

Библиография

- Anderson, J., Reid, G. and Ryterman, R. 2003. *Understanding public sector performance in transition countries: An empirical contribution*. Washington, DC: World Bank.
- Arezki, R. and Quintyn, M. 2013. Degrees of development. *Finance and Development*, 50 (1).
- Evans, P. and Rauch, J. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64 (5), p. 760.
- Hurwitz, M. 2011. The Impact of Legacy Status on Undergraduate Admissions at Elite Colleges and Universities. *Economics of Education Review*, 30 (3), p.480-492.
- Lee Kuan Yew. 1979. Quoted in Quah, J. 2011. *Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream?* London, p.122.
- McCourt, W. 2000. *Public appointments: From patronage to merit*. Human Resources in Development Working Paper No. 9. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

- Quah, J. 2010. *Public Administration Singapore-Style*. London, p. 71.
- Recanatini, F., Prati, A. and Tabellini, G. 2005. *Why are some public agencies less corrupt than others? Lessons for institutional reform from survey data*. Washington, DC: World Bank.
- Sheldon, M and L. Krieger. 2014. Service job lawyers are happier than money job lawyers, despite their lower income. *The Journal of Positive Psychology* 9 (3), pp.33-57. Available online at <http://mobile.nytimes.com/blogs/well/2015/05/12/lawyers-with-lowest-pay-report-more-happiness/>
- Yonezawa, A. and M. Baba. 1998. The Market Structure for Private Universities in Japan. *Tertiary Education and Management* 4 (2), p. 145.