

МЕРИТОКРАТИЯ И СЛУЖЕБНАЯ ЭТИКА КАК КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ¹

Алихан Байменов²

Аннотация

В статье рассматриваются важность и необходимость интенсивного обмена знаниями и опытом как между странами региона, так и со странами с развитыми экономиками для качественной и эффективной модернизации государственной службы. Особая роль в этом глобальном процессе уделяется Региональному хабу в сфере государственной службы в Астане как диалоговой площадке по обмену опытом и знаниями в целях повышения эффективности государственной службы через поддержку усилий правительств стран региона в наращивании институционального и человеческого потенциала госслужбы.

Ключевые слова: государственная служба, обмен знаниями и опытом, Региональный хаб, проведение реформ, глобальный центр, принципы меритократии, риск патронажа, профилактика коррупции.

Приоритеты модернизации государственной службы определяются каждым правительством самостоятельно, исходя из выбранной социально-экономической модели, степени демократизации общества, наличия политической воли, а также вызовов развития. Несомненно, наиболее качественные решения правительств базируются на изучении современных трендов, региональной специфики и странового контекста. Указанное предопределяет необходимость интенсивного обмена знаниями и опытом как между странами региона, так и со странами с развитыми экономиками.

¹ Статья основана на докладе, представленном на Глобальной конференции на тему: «Меритократия и служебная этика как ключевые факторы эффективности государственной службы» проведенной в рамках VIII Астанинского экономического форума (Астана, 21 мая 2015 г.).

² Алихан Байменов, Председатель Управляющего Комитета Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане. Кандидат технических наук, практик и ученый, автор ряда книг и публикаций по вопросам государственного управления, государственной службы и менеджмента. Руководил реформой государственной службы Республики Казахстан, разработкой Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан.
Контактные данные: alikhhan.baimenov@undp.org.

Именно поэтому институционализация такого обмена в форме Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане (Хаб) вызвала поддержку среди правительств стран нашего региона и доказала свою состоятельность.

Астанинский Хаб – это международная инициатива, основанная 25 странами и 5 международными организациями, миссией которого является повышение эффективности государственной службы через поддержку усилий правительств стран региона в наращивании институционального и человеческого потенциала госслужбы. Хотелось бы также отметить, что повестка дня Хаба определяется исходя из спроса стран-участниц в исследованиях, тренингах, совместных проектах и формах развития экспертных сетей.

При этом мы исходили из того, что, наряду с опытом развитых экономик, необходимо изучать опыт соседних стран, которые осуществляют реформы в схожих социокультурных и исторических контекстах. И страны региона заинтересованы в изучении опыта друг друга, проводя бенчмаркинг не только в глобальном, но и в региональном масштабе.

В поисках ответов на вызовы страны региона активно реформируют систему государственной службы, и есть определенные истории успехов, которых изучаются и распространяются с использованием потенциала Хаба. Например, Хаб уже реализует совместные проекты с Бюро по государственной службе Грузии по вопросам противодействия коррупции, с Комиссией по делам госслужбы Азербайджана по вопросам оказания госуслуг, с Государственной кадровой службой Кыргызстана – по оценке деятельности госслужащих и так далее. Отрадно, что в свете усилий по продвижению такого обмена Хаб был удостоен Премии ООН за укрепление регионального и межрегионального сотрудничества в формате Юг-Юг.

Как отметила в своем письме Президенту Республики Казахстан Н. Назарбаеву госпожа Хелен Кларк, руководитель ПРООН и заместитель Генерального секретаря ООН, «создание Хаба в Астане и его успех стали возможными потому, что Казахстан готов делиться своим успешным опытом в проведении реформ, включая введение принципов меритократии в профессиональную государственную службу».

Международные эксперты отмечают, что Казахстан провел два этапа наиболее комплексных и глубоких реформ государственной службы в регионе, а создание Хаба в Астане позволяет стать глобальным центром знаний в области государственной службы.

Важно отметить, что модернизация государственной службы Казахстана, основанная на политической воле Президента Назарбаева, является ярким примером последовательного и поступательного реформирования, когда каждый следующий этап реформ основывается на закреплении достижений и развитии предыдущего. Например, создание управленческого корпуса «А» и сокращение количества политических госслужащих в 8 раз стали, несомненно, важным шагом на пути профессионализации и снижения влияния политических процессов на управление персоналом в госорганах, что было отмечено в докладе Антикоррупционной сети Организации по экономическому сотрудничеству и развитию в ноябре 2014 года в качестве меры, имеющей антикоррупционную направленность.

Таким образом, преемственность, поступательность и последовательность реформ нашли отражение в том, что предыдущие этапы подготовили базу для перехода к карьерной модели. Задачи, поставленные Президентом Назарбаевым в части институциональной реформы по формированию современного, профессионального и автономного государственного аппарата и переходу к карьерной модели, в свою очередь должны стать новым качественным этапом развития госслужбы Казахстана.

Решение указанных задач, как обозначил Президент, требует укрепления принципов меритократии через совершенствование процессов отбора и продвижения кадров, включая систему тестирования.

Говоря о необходимости тестов, хочу акцентировать внимание, что тесты как этап отбора не подготовленных являются критически важными в странах, где риск патронажа достаточно высок. На это указывают результаты ряда международных исследований, в частности профессора Сандела из Университета Готенбурга в Швеции. Со временем, когда риск патронажа снизится, можно будет децентрализовать и более гибко подходить к отбору.

Указанное подтверждается и результатами нашего опроса по вопросу патронажа экспертов стран – участниц Регионального хаба. Подавляющее большинство респондентов считают, что патронаж все еще существует на государственной службе, и что он должен ограничиваться политическими назначениями. Большинство также считает, что понятия патронажа и административных государственных служащих являются несовместимыми. Основными последствиями патронажа в странах нашего региона обозначены неэффективная деятельность госорганов, ухудшение морально-психологического климата среди работников и отток квалифицированных кадров из госслужбы. По мнению респондентов, принципы меритократии являются критически важными в минимизации патронажных отношений.

Также мы все знаем, что есть высокая корреляция между патронажем и коррупцией.

Согласно результатам сравнительного анализа ПРООН институциональных аспектов борьбы с коррупцией одной из главных причин достижения некоторыми странами успеха в этом направлении является принятие мер по устранению возможностей для коррупции посредством оптимизации и упрощения административных процедур, а также процедур принятия решений при осуществлении закупок и государственных инвестиций. Как показывают наши исследования, эти направления является очень актуальными для стран Регионального хаба.

При этом важно, что странах с эффективным госаппаратом развитием государственной службы занимаются отдельные уполномоченные органы. И как показывает обзор ПРООН по институциональным аспектам борьбы с коррупцией, антикоррупционный орган и уполномоченный орган по делам государственной службы отделены друг от друга.

Также надо отметить, что ключевым фактором успеха является то, что основную ответственность по предупреждению коррупции несут сами государственные органы. Анализ находит, что необходимо создание соответствующей институциональной системы, включающей суды, полицию, прокуратуру, аудит, омбудсмена и т. д. Особенно важна взаимосвязь между органами преследования, прокуратурой и судом.

Очень важными являются вопросы служебной этики и конфликта интересов. Опыт США и ряда других развитых стран показывает эффективность наличия в каждом ведомстве этических советников, которые предоставляли бы оптимальные советы и руководство для работников данных ведомств по вопросам конфликта интересов и этических стандартов поведения.

В целом, профилактика коррупции должна иметь всеобъемлющий и комплексный подход с эффективным взаимодействием релевантных госорганов, а также с активным вовлечением гражданского общества в процесс повышения знаний и развития нулевой терпимости к коррупции.

Исследование вопросов коррупции и патронажа также было отмечено как одно из приоритетных направлений для Хаба подавляющим большинством респондентов второго базового исследования стран – участниц Хаба.

Предварительные данные показывают, что абсолютное большинство респондентов отмечают полезную отдачу от деятельности Хаба со дня основания до сегодняшнего дня, что вселяет оптимизм и создает основу для дальнейшей активной работы. Хаб детально обсуждает и определяет дальнейшие направления работы на заседаниях Управляющего комитета. Мы отработываем все вопросы с представителями каждой страны-участницы, также активно взаимодействуем с Агентством по делам госслужбы и противодействию коррупции в рамках совместного плана мероприятий. Отрадно, что география расширяется и сегодня количество участниц уже достигло 30 стран.

Важно отметить, заключение, согласно поручению Президента Назарбаева, в 2014 году Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Программой развития ООН в Казахстане открыло новые возможности для развития Хаба.

Как известно, Хаб имеет три направления в рамках поддержки усилий правительств стран региона в наращивании институционального и человеческого потенциала – исследования, наращивание потенциала и налаживание партнерства и экспертных сетей. Базовые исследования, которые мы периодически проводим, служат основанием для последующих мероприятий

Хаба. Мы активно сотрудничаем с ОЭСР, Евросоюзом, а также структурами ООН, включая Сингапурский Глобальный центр по госслужбе, а также с крупными научно-образовательными учреждениями в мире.

Полагаю, что реализация реформ госслужбы, наряду с повышением эффективности, призвана повысить доверие общества к государственному аппарату.