

NEWS

OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

SERIES OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

ISSN 2224-5294

Volume 2, Number 300 (2015), 49 – 55

UDC. 35.08 (577)

Efficient public service: challenges and solutions**Zhaubassov B.Zh.**zhaubassov_b@mail.ru

Academy of Public administration under the President of the republic of Kazakhstan

Key words: Public service, meritocracy, patronage, region, principle, efficiency, anti-corruption, competitiveness.

Abstract. The aim is to study the global, regional and country-level challenges that need to seek answers to governments of different countries in order to improve the efficiency of public administration and quality of public services. It also discusses issues that are common to post-Soviet countries in the transition period. Methodology of work amounted to the dialectical method, the concrete historical, comparative, sociological research methods and the method of modeling and forecasting. Results of the work were concluded that many countries with different ways of formation of the civil service are faced with common problems at the present stage of development.

The article also discusses the civil service reform in Kazakhstan aimed at overcoming these challenges, measures to improve legislation and practical arrangements for its implementation.

The field of application of the results obtained by the author is to improve the improvement of public service. The author's conclusions may be used in the teaching of economic faculty's disciplines cycle governance and public service.

УДК. 35.08 (577)

Эффективная государственная служба: вызовы и решения**Жаубасов Б.Ж.**zhaubassov_b@mail.ruАкадемия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

Ключевые слова: меритократия, патронаж, регион, принципы, эффективность, антикоррупция, конкурентоспособность.

Аннотация. В данной статье рассматриваются глобальные, региональные и страновые вызовы, на которые необходимо искать ответы правительствам разных стран в целях повышения эффективности государственного управления и качества оказания государственных услуг. Также рассматриваются проблемы, которые являются общими для постсоветских стран в транзитный период. Методологию работы составили диалектический метод, конкретно-исторический, сравнительный, социологический методы исследования и метод моделирования и прогнозирования. Результатами работы явился вывод о том, что многие страны с различными способами формирования гражданской службы сталкиваются с общими проблемами на современном этапе развития.

В статье также рассматриваются реформы государственной службы в Казахстане, направленные на преодоление данных вызовов, меры по совершенствованию законодательства и практические механизмы его реализации.

Государственная служба имеет глубокие исторические корни. Ее история идет рука об руку с историей государства и права и в некотором смысле неотделима от нее. Некоторые сегодняшние нововведения имеют исторические корни, в частности одну из самых долгих историй имеет государственная служба Китая. Именно в Китае впервые были использованы элементы системы заслуг. При поступлении на государственную службу необходимо было пройти специальные

письменные экзамены. Для объективности все тесты были анонимными - вместо указания имен на них, они специально шифровались цифрами[1].

В средние века в остальных частях мира государственная служба складывалась под влиянием феодального устройства общества. Слуги феодала, а затем и короля превращались в чиновников. Должностные обязанности были плохо определены, по мере усиления центральной власти должности продавались. В целом в духе времени сложилась ярко выраженная патронажная система государственной службы.

В Европе на протяжении нескольких столетий развилась система, которая дала современные формы государственных служб. Генезис этого процесса шел в направлении отказа от патронажа и построении государственных служб на принципах меритократии (системы заслуг).

Концептуально современные системы госслужбы берут начало с реформы Великобритании середины XIX века. Это было направлено на то чтобы исключить элитарность и обеспечить доступ грамотным, образованным, молодым людям выходцам из средних и низших слоев к должностям государственной службы. С тех пор в странах, где ставилась задача повышения эффективности госслужбы и повышение профессионализации общим трендом является уменьшение субъективных факторов, уход от патронажных отношений.

В Великобритании крупные изменения в системе кадровой работы произошли после доклада Норткота-Тревельяна[2]. Упор делался на необходимость создания высококвалифицированной гражданской службы, комплектуемой на основе профессиональных качеств людей.

На раннем этапе система кадровой работы в США формировалась на основе прямых заимствований из опыта государственной службы Великобритании. Назначения в аппарат производились в соответствии с концепцией «естественной аристократии», т.е. в основном из числа узкого круга образованных и, предположительно, проникнутых духом «общественного служения» людей, и носили практически пожизненный, а зачастую и наследственный характер. С приходом к власти Президента Э. Джексона внесены изменения в систему назначений служащих. Вместо принципа «заслуг» им был введен принцип «victor's spoils system» (добыча – победителю), суть которой заключалась в передаче государственных должностей представителям победившей партии. Многие служащие работали в почтовой службе, так в 1881 году там работало порядка 59% всех федеральных работников. (Один из кандидатов в Президенты при каждой встрече обещал всем должности, и в последствии, один недовольный избиратель, которому не досталась должность, совершил покушение на Президента, что послужило поводом для разбирательства Сенатом и впоследствии для принятия акта Пендлтона).

Проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности, введение единой системы должностей и окладов получило свое начало с принятием в США «Закона о гражданской службе», получившего название закон Пендлтона[1].

Что касается советской (номенклатурной) модели, то здесь следует подчеркнуть, что как таковое понятие «государственная служба» отсутствовало. Главными принципами системы кадровой работы стали выборность и сменяемость работников, оплата их труда на уровне средней заработной платы рабочего, всеобщий контроль за мерой труда и потребления.

По мнению ученых, советская модель носила закрытый характер, карьерный рост находился в зависимости от «способности понять, воспринять как свои собственные и беспрекословно реализовать директивы партии».

Принцип подчиненности государственного служащего вышестоящему руководству, а не закону, сближает государственную службу номенклатурно-советского типа с моделью государственной службы, основанной на патронажной системе[1].

Повестка реформ государственной службы в каждой стране определяется исходя из анализа собственных актуальных проблем с учетом глобальных трендов, региональных вызовов и международного опыта. Некоторые вызовы обусловлены глобальными факторами, другие имеют региональные особенности, связанные с общностью истории, схожестью культуры и традиции[3].

С обретением независимости за эти годы в постсоветских странах произошли серьезные социально экономические, политические, административные реформы. Базой для госслужбы явилось то, что кардинально изменилась роль государства. Госслужба, сама по себе, являясь системообразующим элементом, в то же время является подсистемой, для которой существуют

системы более высокого порядка (это культура, традиции, политическая система, административная система). Исходя из всего этого каждая страна сама выбирала приоритеты реформирования. Но есть общее – это преодоление патронажа.

Общим наследием прошлого также стала размытость морально – этических основ общества. Тоталитарная система воспитала понимание, что государственная собственность является «ничейной» и «урывать куски» не является аморальным. В результате мелкое «несунство» стало массовым и не осуждалось обществом, а даже поощрялось на бытовом уровне. Преодолевать такое восприятие в обществе приходилось в период, когда появилась частная собственность, проходил процесс приватизации, что конечно не могло не сказаться на высоком уровне коррупции[4].

Для стран постсоветского пространства создание системы государственной службы неразрывно связано с моментом обретения независимости. В первые годы независимости историческое наследие, традиции, а также другие особенности общества требовали создания собственной модели государственной службы. Однако, создавая систему государственной службы и формируя государственный аппарат, все страны региона прошли сложный путь социально-экономических реформ с трансформацией роли государства.

Спецификой постсоветских стран стало также отсутствие на старте достаточного объема накопленных знаний и научных исследований в сфере управления человеческими ресурсами, менеджмента в госорганах.

Например, мы можем говорить о следующих проблемах, которые актуальны и сейчас:

1 Недоверие со стороны граждан к объективности конкурсных процедур при поступлении на государственную службу.

2 Коррупция и снижение национальной конкурентоспособности. Препятствует эффективному развитию государства и его институтов. Ключевым препятствием для достижения указанной цели в настоящее время ведущими экспертами и политиками признается развитая коррупция, поскольку она приводит к разрушению основ национальной экономики и потере экономической безопасности нации. К сожалению, сегодня мы можем наблюдать феномен коррупции, ставшего частью культуры взаимоотношений государственных служащих в виде подарков и так называемых «благодарностей».

3 Необходимость объективной системы отбора на государственную службу

4 Недостаточно эффективная оценка качества деятельности государственного служащего, которая ведет к слабой взаимосвязи между его трудовым вкладом и системой материальной, карьерной и моральной мотивации.

5 Отсутствие эффективной системы обучения государственных служащих, которая должна быть направлена на развитие профессиональных знаний и умений, имеющих практическую значимость и отвечающих целям и задачам государственного органа. То есть кадровые службы потеряли свою роль в развитии персонала. Приходится констатировать, что и нынешняя управленческая среда – подавляющее большинство руководителей и специалистов кадровых служб в системе госуправления – не способна эффективно управлять профессиональным потенциалом персонала организации. Для этого требуется высокий уровень профессионализма в области управления персоналом. Во многих государственных организациях человек до сих пор рассматривается как всего лишь придаток экономической системы, экономический ресурс.

6 Оплата труда государственных служащих все еще остается недостаточно конкурентоспособной в сравнении с частным сектором.

7 Отсутствие уполномоченного органа по делам государственной службы

8 Работа государственных органов часто характеризуется неэффективной организацией труда и отсутствием четкой системы социальной защищенности государственных служащих, что приводит к оттоку профессиональных кадров, в том числе с зарубежным образованием, в частный сектор, а также ведет к восприятию государственной службы как недостаточно престижного места для трудоустройства[3].

В целом, эффективность госслужбы крайне важна. Но при этом измерить эффективность госслужбы достаточно сложно (так как госслужба является подсистемой). Наш регион отличается от других регионов мира, у нас есть своя специфика. С учетом этого, ключевыми факторами развития госслужбы в нашем регионе можно обозначить следующее:

1. Профессионализация госслужбы.
2. Внедрение принципов меритократии.
3. Уменьшение патронажных отношений.
4. Борьба с коррупцией.
5. Институционализация государственной службы.

Таким образом, исходя из этих проблем, выстроены следующие приоритеты:

- Уровень подготовки специалистов в стране;
- Уровень определенности функций, полномочий (т.е. институциональный аспект).

Госслужащий является элементом подсистемы (подсистемой является госорган, системой является функционирующая административная система);

- Определенность функций, четкое разграничение полномочий как по горизонтали, так и по вертикали;

- Баланс полномочий, ресурсов и ответственности на каждом этапе(уровне), т.е. не может госорган отвечать за те действия на которые не выделены ресурсы, не может иметь ресурсы если нет полномочий на реализацию;

- Организация работы;
- Укрепление потенциала кадрового состава;
- Защита карьерных госслужащих (обеспечение стабильности)[3].

По мнению многих известных ученых-политологов одним из самых важных аспектов реформирования госслужбы является внедрение системы принципов меритократии при отборе госслужащих, что приводит к экономическому росту и предотвращению коррупции, в то время как политические назначения ассоциируются с большим уровнем коррупции.

Исторически так сложилось, что отбор государственных служащих с соблюдением принципов меритократии был редким феноменом. Существовало четыре альтернативных способа отбора: наследственный, путем выборов, покупка должности и патронаж. Только в начале XX века появилась потребность внедрения принципов меритократии в «западном мире», хотя в Китае тестирование при поступлении на государственную службу существовало еще в 134 году до нашей эры[5].

Если говорить про патронаж, то исторически он был очень распространённым методом назначения на должности и все еще продолжает быть важным фактором в выборных демократиях. Происхождение термина берет начало с отношений между плебеями и их патронами среди патрициев в Древнем Риме.

В целом, патронаж – понятие намного старше меритократии, оно появилось можно сказать при самых ранних стадиях развития общества[3].

В современном понятии, например, Фукуяма в своей книге «Политический порядок и политический упадок» определяет патронаж как отношения, при которых происходит взаимный обмен услугами между двумя лицами разного статуса и власти, как правило, включающие оказание благосклонности патрона к клиенту в обмен на преданность и политическую поддержку. При этом благосклонность, предоставляемая патроном клиенту должна носить личный характер, а не быть общественным или политическим благом[6].

В политологии термин патронаж обычно означает распределение государственных должностей в обмен на политическую поддержку.

Клиентелизм носит схожий характер и отличается зачастую лишь по своим масштабам. Патронажные отношения, как правило проходят напрямую между патроном и клиентом и существуют во всех режимах власти независимо авторитарном или демократическом, тогда как клиентелизм носит более широкомасштабный характер, часто требуя иерархию посредников[7].

Патронаж и клиентелизм оказывают негативное влияние на экономику и политическую систему в целом по ряду причин. В первую очередь это влияет на качественный состав правительства.

Политические назначения практически всегда ассоциируются с более высоким уровнем коррупции. Современные бюрократические системы строятся на принципах меритократии, компетенции и беспристрастности. Когда же их формирование происходит из числа политических сторонников или приятелей политиков, это практически неизбежно приводит к ухудшению

качества деятельности такого аппарата. Вместо профессионалов своего дела на должности могут быть назначены неквалифицированные кадры.

Именно поэтому в 2013 году, в рамках дальнейшей профессионализации госслужбы и борьбы с патронажными отношениями, в Казахстане сократили количество политических назначенцев в 8 раз и резко сократили в 40 раз назначения административных госслужащих в порядке перевода или так называемые «командные перемещения» при смене первого руководителя госоргана. Введение института высшей государственной службы в Казахстане – корпус «А», которое также стало шагом в сторону минимизации рисков патронажа[8].

Заполнение бюрократического аппарата политическими назначенцами также увеличивает фонд оплаты труда и является источником дефицита бюджета. Кроме этого, патронажные отношения усиливают роль существующей элиты, и препятствует демократической отчетности.

Для борьбы с патронажем и клиентелизмом в США ввели централизованные, открытые конкурсные экзамены для поступления на государственную службу, которые были институализированы актом Педлтона (Pendleton Act) в 1883 году.

Введение института гражданских служащих и конкурсного отбора помогло существенно снизить патронаж и клиентелизм в Соединенных Штатах и в других странах. Именно в целях минимизации патронажных отношений, например, в Казахстане еще в 1999 году были сделаны большие шаги, а именно:

- Разделение на политических и административных государственных служащих;
- Создание уполномоченного органа по делам государственной службы
- Введение обязательного конкурсного отбора на государственную службу[6].

Следует отметить, что традиционный метод набора на государственную службу тоже имеет свои недостатки. Критики спорят, что метод отбора госслужащих посредством тестирования является медленным и слишком комплексным и не отвечающим современным вызовам, а сам институт карьерных государственных служащих называют большей проблемой, чем патронаж. Современная государственная служба должна привлекать самых лучших и ярких и в то же время быстро реагировать на меняющиеся условия и потребности.

Некоторые зарубежные страны, такие как Новая Зеландия, проводят реформы по децентрализации и дерегулированию процесса отбора госслужащих, целью которых является сделать данный процесс более гибким, открытым и комплексным. При этом показывают неплохие результаты.

В тоже время децентрализованный и дерегулированный процесс отбора был основой развития патронажа в США и других странах. Здесь необходимо учитывать другие важные, внешние факторы такие как, например, в целом риск возникновения патронажа, гражданская позиция общества и стадия развития государства.

Западные ученые, проводившие исследование развитых и развивающихся стран, приходят к выводу, что проведение централизованного комплексного тестирования при отборе на госслужбу необходимо в странах с более высоким риском патронажа. Очевидно, что именно поэтому еще в конце 90-х, в начале 2000-х годов в постсоветских странах выбрали открытый конкурс и централизованное тестирование. Понятно, что и сейчас риск патронажных отношений в наших странах все еще велик. Поэтому, важно работать над совершенствованием механизмов тестирования и постепенно **переходить к оценке профессиональных и личностных компетенций претендентов.**

Безусловно, подразумевается, что в странах, в которых риск патронажа ниже и есть другие механизмы сдерживания, такие как свободные СМИ и независимая судебная система, комплексное тестирование менее актуально. В таких странах слишком строгие процедуры отбора и формальные процедуры могут только ухудшить процесс меритократии.

Если посмотреть на опыт западных стран, то можно заметить общий тренд в сторону профессионализации госслужбы через централизацию кадровых функций всех центральных госорганов в одну центральную кадровую службу, и таким образом, фокусирования линейных министерств на своих основных профильных функциях. Это дает им возможность минимизировать риски патронажных отношений в госорганах

В целом, для того, чтобы повысить конкурентоспособность за счет реформирования государственного сектора, необходимо оценить недостатки во взаимодействии между государственным и частным сектором, а также предложить реформы, направленные на оптимизацию основ регулирования и государственных учреждений. Проведение таких реформ позволит создать более благоприятный деловой климат в странах.

Практическая реализация указанных направлений предопределила необходимость пересмотра действующего законодательства, решения организационных аспектов[3].

Так, например, в 1998 году Казахстан одним из первых на постсоветском пространстве образовал уполномоченный орган управления государственной службой – Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. А в 1999 году был принят Закон Республики Казахстан «О государственной службе».

Безусловно, модернизация и повышение эффективности госслужбы невозможна без международного сотрудничества.

Как было отмечено, постсоветские страны имеют схожие проблемы в вопросе модернизации государственной службы. Это обуславливает необходимость налаживания эффективного регионального сотрудничества, а также обмена опытом с развитыми странами. В этой связи важным видится институционализация такого сотрудничества. Именно, исходя из понимания данного факта, при поддержке Президента Казахстана, уполномоченным органом по делам государственной службы совместно с ПРООН было инициировано создание в Астане Регионального хаба по обмену знаниями и опытом в сфере государственной службы. Хаб был учрежден 25 странами-участницами (включая страны Европейского Союза, США, Турцию, Японию, Корею, Китай, Индию, а также страны СНГ и региона) и 5 международными организациями. За последнее время количество участников Хаба увеличилось, достигнув более 30 стран.

Миссией Хаба является содействие повышению эффективности государственной службы через поддержку усилий правительств стран региона в наращивании институционального и кадрового потенциала. Это достигается посредством организации семинаров, тренингов, конференций для специалистов стран участников с привлечением лучших экспертов из правительств развитых стран, международных организаций и ведущих научно-образовательных центров.

Важным направлением деятельности Хаба является создание сети международных и региональных экспертов, включая представителей стран участников, с которыми правительства могут работать напрямую. С учетом обусловленного историческими факторами недостатка в знаниях и исследованиях в области госслужбы проводятся совместные научные исследования.

Журнал Хаба, издаваемый в бумажном и электронном варианте является важным научным, информационно-аналитическим ресурсом для экспертов госорганов и ученых стран участников. Принимая во внимание то, что повестка дня реформ определяется самими правительствами с учетом многих факторов, Хаб призвал максимально гибко реагировать на изменяющиеся запросы правительств. Несмотря на то, что с момента основания Хаба прошло сравнительно небольшое количество времени, было проделано достаточно много. Созданы три рабочие группы по развитию партнерства, проведению исследований, тренингов и трансферу знаний, возглавляемые руководителями уполномоченных госорганов стран участников. Проведены два исследования, которые определили приоритетные для участников хаба направления и тематики исследований, тренингов и мероприятий.

Таким образом, Астанинский хаб становится международно-признанным центром обмена опытом и знаниями в сфере государственной службы.

В заключение хотелось бы привести цитату из выступления известного государственного и общественного деятеля Казахстана который заключил, что «Любые правительства служат народу, чтобы обеспечить сытую, спокойную, свободную, счастливую, долгую жизнь»[3].

ЛИТЕРАТУРА

[1] Кульжамбекова А.Е., Сулейменова Г.К. Система кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан. Дәме. Астана 2014 г.

[2] Стефенсон Р. Реформа государственной службы – Великобритании. Электронный Вестник. Государственное управление. №2 22.10.2003 г. Интернет ресурс: <http://www.pravoz.ru/stefenson.pdf>.

[3] Байменов А.М. Выступление Председателя Управляющего Комитета Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане перед профессорско-преподавательским составом Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики. 24.02.2015 г. г. Бишкек.

[4] Байменов А.М. Выступление на глобальной конференции: «Модернизация государственной службы: повышение эффективности в целях устойчивого развития», проводимой в рамках VI Астанинского экономического форума. Астана. 22.05.2013 г.

[5] Байменов А.М. Книга. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. Фолиант. Астана. 2000 г.

[6] Francis Fukuyama. Political order and political decay. From the industrial revolution to the globalization of democracy. Farrar, Straus and Giroux. New York. 2014.

[7] Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Москва 2011

[8] Байменов А.М. Совершенствование государственной службы – вопросы преемственности и развития. Материалы круглого стола по вопросам совершенствования государственной службы. Астана. Служба центральных коммуникаций. 21.01.2015 г.

REFERENCES

[1] Kulzhambekova AE, Suleimenova GK The system of personnel work in state bodies of the Republic of Kazakhstan. Dәme. Astana 2014. (in Russ.).

[2] R. Stephenson Civil Service Reform - UK. Electronic Bulletin. Public administration. №2 22.10.2003, the internet resource: <http://www.pravoz.ru/stefenson.pdf> (in Russ.).

[3] Baimenov AM Speech by the Chairman of the Steering Committee of the Regional Hub in the public service in Astana before the faculty of the Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic. 02/24/2015 Bishkek city. (in Russ.).

[4] Baimenov AM Speech at the Global Conference: "Modernization of public service: efficiency for sustainable development", held in the framework of the VI Astana Economic Forum. Astana. 22.05.2013 (in Russ.).

[5] Baimenov AM Book. State Service. International experience. Kazakhstan model. Tome. Astana. 2000 (in Russ.).

[6] Francis Fukuyama. Political order and political decay. From the industrial revolution to the globalization of democracy. Farrar, Straus and Giroux. New York. 2014

[7] AV Obolonskiy The crisis of the bureaucratic state. Moscow 2011 (in Russ.).

[8] Baimenov AM Improving public service - issues of continuity and development. Round table discussion on improving public service. Astana. Service central communications. 01.21.2015 (in Russ.).

Тиімді мемлекеттік қызмет: сын-қатерлер мен шешімдер

Бауыржан Жаубасов

zhaubassov_b@mail.ru

Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы
Мемлекеттік басқару академиясы

Тірек сөздер: меритократия, патронаж, аймақ, қағида, тиімділік, сыбайлас жемқорлыққа қарсы, клиентелизм, бәсекелестік.

Аннотация. Бұл мақалада әртүрлі елдердің үкіметтері мемлекеттік басқару тиімділігі мен мемлекеттік қызмет көрсету сапасын арттыру мақсатында жауап іздейтін жаһандық, өңірлік және елдік тегеурінді талаптар қарастырылады.

Сондай-ақ мақалада Қазақстанда аталған тегеурінді талаптарды игеруге, заңнаманы жетілдіру шаралары мен оны іске асырудың практикалық тетіктеріне бағытталған мемлекеттік қызмет реформасы қарастырылады.

Жұмыстың әдістемесін диалектикалық әдіс, нақты тарихи, салыстырмалы, социологиялық зерттеулер әдісі және модельдеу мен болжамды әдістер құрады. Жұмыстардың нәтижесі мынадай қорытынды берді. Мемлекеттік қызметті құрудағы көптеген мемлекеттердің тәсілдері алуан түрлі болғанымен, барлығы жалпыға бірдей мәселелерге тап болатындығы айқын.

Сонымен қатар, Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет жүйесіне жүргізілген реформаға көңіл бөлінген.

Поступила 15.03.2015 г.