

Калкатаева С.К.

**МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТ ИНСТИТУТУНУН АЗЫРКЫ
ДҮЙНӨДӨГҮ НЕГИЗГИ МОДЕЛДЕРИ**

Калкатаева С.К.

**ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

S.K. Kalkataeva

**THE BASIC MODEL OF THE INSTITUTE OF PUBLIC
SERVICE IN THE MODERN WORLD**

УДК: 327: 4041

Макалада ар кандай мамлекеттик башкаруу системасында берилүүчү азыркы дүйнөдөгү мамлекеттик кызматтын салыштырма талдоо моделдерин өнүктүрүү боюнча маалымат берилген. Мамлекеттик кызматтын чет өлкөлөрдөгү айрым аспекттери, анын ичинде мамлекеттик кызматтын концепциясын иштеп чыгуу, мамлекеттик кызматтын принциптери жана белгилери каралат.

Негизги сөздөр: мамлекеттик кызмат, мамлекеттик башкаруу, жарандык коом, мамлекеттик кызмат көрсөтүү.

В статье дается сравнительный анализ моделей развития государственной службы в современном мире, представляющих разные системы государственного управления. Рассматриваются некоторые аспекты государственной службы в зарубежных странах, включая разработку концепции государственной службы, принципы и признаки государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, государственное управление, гражданское общество, предоставления государственных услуг.

The article provides comparative analysis of development models of public service in the modern world, representing different systems of public administration. Discusses some aspects of public service in foreign countries, including development of the concept of public service, principles and recognition of key public services.

Key words: public service, public administration, civil society, the provision of public services.

Изменения в сфере управления исторически связаны с проблемой повышения эффективности власти и представляют собой постоянный процесс. Различные государства в разной степени успешны в выполнении стоящих перед ними задач: на разных уровнях государственной власти это может относиться как к вопросу существования государства в целом или эффективности управления, так и к качеству предоставления общественных благ.

Уровень доверия к органам государственного управления в мире находится на рекордно низком

уровне. В среднем, в 2016 г. в странах ОЭСР 42% граждан доверяют правительству своей страны по сравнению с 45% до 2007 г. [1]. Недоверие усугубляется представлением о том, что правительственные реформы неэффективны, не реализованы должным образом и не учитывают, какими будут победители и проигравшие.

В развитых странах проводятся многочисленные исследования по вопросам государственного управления и реформ государственного сектора. Модели государственного управления в развивающихся странах обычно используют опыт развитых стран, а реформы государственного сектора часто отражают инициативы реформ, происходящие в странах ОЭСР.

Литература о реформе государственной службы в развивающихся странах определяет некоторые общие проблемы [2]:

- Недостаточное внимание к политике и динамике политической экономики;
 - Попытка перевести организационные структуры и практику одной страны в другую без учета контекстуальных различий;
 - Чрезмерное сокращение сокращений и сокращение затрат;
 - Невозможность интегрировать деятельность по реформе в более широкую политическую и организационную структуру.
- Факторы, объясняющие успешные реформы, включают [3] (Robinson, 2007, Roll, 2014):
- устойчивая поддержка высокопоставленных политиков;
 - Высокий уровень технических возможностей и изоляция от политики патронажа;
 - Инкрементальные подходы к реформе, основанные на совокупном успехе с течением времени;
 - Создание очагов эффективности в государственном секторе, которые могут служить образцом реформы.

Под влиянием идей Макса Вебера преобладающий подход к государственному управлению на протяжении большей части 20-го века основывался на модели бюрократии, основанной на двойственных принципах иерархии и меритократии. Первоначально он был введен в рамках широкомасштабных бюрократических реформ в Англии в конце 19 века для преодоления родовых систем управления, где покровительство и фаворитизм доминировали в правительственных решениях и общественных назначениях. Этот подход имел ряд отличительных особенностей. Он основывался на централизованном контроле,

установил правила и руководящие принципы, отделил разработку политики от реализации и использовал иерархическую организационную структуру [2]. Ключевые слова были эффективностью и эффективностью в управлении бюджетными и человеческими ресурсами [3].

«Командный и контрольный» подход к государственному управлению был отправной точкой для бюрократических систем, введенных во всем мире под колониальным правлением, а затем после обретения независимости в большинстве стран СНГ [4].



Рис. 1. Основные черты бюрократической модели.

Другие страны представили варианты бюрократической модели, в первую очередь опираясь на французский и японский опыт, где политические факторы влияют на общественные назначения в рамках централизованной бюрократической модели. Этот подход хорошо зарекомендовал себя в ряде стран, особенно в Сингапуре, где политическое руководство после независимости создало высококачественную и эффективную государственную службу в этом направлении [5].

Сингапурская модель государственного управления основана на меритократических принципах найма и продвижения по службе, строгой бюрократической иерархии и административной беспристрастности. Успех в достижении высоких результатов по показателям международного управления и устойчивому экономическому росту в течение почти 50 лет в основном обусловлен четырьмя политиками, принятыми в начале периода после зависимости: комплексная реформа государственной службы Сингапура; сильные и оправданные меры по борьбе с коррупцией; децентрализация Комиссии по вопросам государственной службы; и выплата конкурентоспособных рыночных окладов для привлечения и сохранения лучших кандидатов на государственной службе [6].

Сингапур провел новые реформы государственного управления, применяя рыночные принципы путем приватизации и создания корпоративных

корпораций, создавая новые модели управления и методы электронного правительства, а также повышая отзывчивость в предоставлении государственных услуг [7].

В 1995 году правительство создало PS21 (государственная служба в 21 веке) в качестве специализированного подразделения для обеспечения высоких стандартов качества и оперативности в сфере общественных услуг и для создания условий для инноваций и постоянного совершенствования. Правительство также оказалось искусным в прогнозировании и долгосрочном планировании на случай непредвиденных обстоятельств благодаря созданию Центра стратегических фьючерсов в 2009 году, который направлен на то, чтобы продвигать общее государственное мышление по ключевым стратегическим задачам посредством взаимодействия между департаментами и внешними заинтересованными сторонами [8].

Признавая особые обстоятельства Сингапура как богатого города-государства, есть некоторые уроки, которые могут иметь более широкое применение для развивающихся стран:

- важность честности и решительных мер по борьбе с коррупцией;
- меритократия выражалась в избирательном наборе лучших талантов;
- ориентация на результаты, в которой вознаграждение и поощрение отражают индивидуальную

производительность и вклад в инновации и результаты политики;

- конкурентоспособные зарплаты для государственной службы для снижения риска коррупции;
- поощрение индивидуальных и организационных результатов с помощью стимулов и признания;
- практика непрерывных инноваций; и лидерство на примере.

Аналогичный подход наблюдался в Китае в контексте однопартийного государства. Но многие постколониальные государства столкнулись с ухудшением качества управления и эффективности государственного управления в последующие годы, когда утверждали себя нео-патримониальное давление, а государственные ресурсы и государственные назначения подвергались личному влиянию политических лидеров и их последователей [9].

Усилия в области управления и реформы государственной службы во многих развивающихся странах с 1980-х годов продолжали принимать централизованную, бюрократическую модель государственного управления как отправную точку для эффективного развития. Реконструкция условий для нисходящей и иерархической модели развития после лет хищничества и нео-патримониального правления была желательной целью для многих реформ государственного управления [10]. Это было не без оснований: качество бюрократии было положительно связано с экономическим ростом в статистическом анализе, проведенном Всемирным банком в его Докладе о мировом развитии за 1997 год, в котором указывалось назначение на основе заслуг и стабильность карьеры для государственных служащих в качестве ключевых факторов эффективности государственного управления [11]. Тем не менее, управленческий подход к реформе государственного сектора не просто решил восстановить основы более ранних систем государственного управления. Многие публичные бюрократии рассматривались как раздутые, неэффективные и корыстные, в основном определяемые факторами политической экономии [12].

Правительство Великобритании еще в 1970-е гг. поставило перед собой задачу наладить эффективную коммуникацию, проявив заинтересованность в упрочении, облегчении и удешевлении связей между государством, бизнесом и общественностью. Управление сферой общественных отношений стало трактоваться не только как воздействие, но в первую очередь как взаимодействие субъектов: граждан, государственных, частных и общественных организаций, совместный поиск обоюдовыгодных и наиболее эффективных решений. С самого начала это был курс на долгосрочные и поэтапные демократизацию и децентрализацию управленческой системы. Менеджеристские реформы сопровождались широкомасштабной программой приватизации государственных предприятий, в том числе выполнявших государственные функции и оказывавших государственные

услуги, в результате чего реализация последних была частично передана новым собственникам.

В итоге в системе государственного управления произошли следующие изменения: негосударственные органы, на которые было возложено предоставление государственных услуг, повышая их качество и действуя в условиях конкуренции, стали отвечать за качество и эффективность своей работы, во-первых, перед гражданами, во-вторых, перед контролирующими органами, в-третьих, перед теми, кто делегировал им свои функции, и наконец, в определенном смысле, перед рынком услуг и конкурентами.

В 80-90-е гг. в Великобритании был взят курс на развитие информационно-коммуникативной составляющей государственных услуг и всей технологии государственного управления. В контексте этих идей и задач начала развиваться и концепция электронного правительства. Однако еще в последнее десятилетие XX в. правительство страны признавало, что уровень развития электронных технологий управления в ней крайне низок.

Идея «оцифровки» правительства прозвучала в 2000 г. из уст лейбористского премьер-министра Т.Блэра. Именно ему принадлежала инициатива создания электронного правительства. В 2004 г. в одной из своих программных речей премьер-министр Т.Блэр прямо заявил: «Мир изменился, и гражданская служба должна измениться вместе с ним». В качестве приоритета действий ответственного правительства он назвал восстановление к нему доверия общества, а в качестве важнейшего инструмента для этого – прозрачность. В выпущенном в том же году правительственным документе «Реформы гражданской службы: исполнение и структуры» (Civil Service Reforms: Delivery and Units) [13] также подчеркивается, что главное – это соответствовать ожиданиям потребителя государственных услуг.

К 2010 г. система электронного правительства Великобритании была настолько развита, что 171 услуга государственного и муниципального уровня оказалась доступна физическим и юридическим лицам полностью в дистанционном интернет-режиме. Существует и оговоренное межведомственное распределение перечня и объема оказываемых услуг. Причем сама концепция такой договоренности (системы соглашений об уровне сервиса), как и многое в менеджеристской концепции управления, заимствована из практики коммерческих отношений.

В 2012 г. завершился очередной этап внедрения электронного правительства Великобритании, а в 2013 г., в соответствии с опубликованной в ноябре 2012 г. «Электронной стратегией правительства» (The Government Digital Strategy), начато воплощение проекта «Цифровая Британия-2». Он состоит в реализации принципиально новой идеологии управления обществом – «цифровой по умолчанию» (digital by default). Внедрению нового проекта предшествовал доклад Национального авторского управления Великобритании «Как пользователи влияют на онлайн-услуги, предоставляемые государством»,

представленный кабинету министров в марте 2013 г. [14].

Несмотря на всю проделанную работу, в 2014 г. электронное правительство Великобритании по-прежнему было несовершенно: остался перечень государственных услуг, которые не могут быть оказаны дистанционно, еще не все государственные органы ввели свои сайты под эгиду электронного правительства. Однако за 13 лет реализации проекта были поставлены и достигнуты грандиозные цели и получен уникальный опыт по переводу в электронный режим сектора государственных услуг.

Реформы в Великобритании продвинулись дальше, нежели в какой-либо другой стране. Современная британская гражданская служба – это открытая плюралистическая структура, постоянно обменивающаяся ресурсами и практиками с окружающей средой, широко, но с учетом своей специфики заимствующая опыт обслуживания граждан в частном секторе и сделавшая удовлетворение потребителей своих услуг в широком смысле слова главным реальным приоритетом своей деятельности

Литература:

1. OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
2. McCourt, W. (2013). *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*. Policy Research Working Paper, No. 6428. Washington D.C.: The World Bank. Available from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/30/000158349_20130430082936/Rendered/PDF/wps6428.pdf. Rao, S. (2013). *Civil Service Reform: Topic Guide*, Birmingham, UK: Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), University of Birmingham. Available from <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/civil-service-reform>.
3. Roll, M., ed. (2014). *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge.
4. Osborne, S.P. (2006). *The New Public Governance? Public Management Review*, vol. 8, No. 3, pp. 377-388. Available from spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/.../the-New-PublicGovernance.pdf.
5. McCourt, W. (2013). *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*. Policy Research Working Paper, No. 6428. Washington D.C.: The World Bank. Available from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/30/000158349_20130430082936/Rendered/PDF/wps6428.pdf
6. Dunleavy and Hood, 1994; Denhardt and Denhardt, 2000; Osborne, 2006.
7. Cheung, A. B. L. (2011). *New Public Management in Asian Countries*. In *Ashgate Research Companion to New Public Management*, P. Laegreid and T. Christensen, eds. London: Ashgate.
8. Quah, J.S.T. (2013). *Ensuring Good Governance in Singapore: Is This Experience Transferable to Other Asian Countries?* *International Journal of Public Sector Management*, vol. 26, No. 5, pp. 401-420.
9. McCourt, W. (2013). *Models of Public Service Reform: A*
10. Nunberg, B., (1992). *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*. Policy Research Working Paper, WPS 945. Washington D.C.: The World Bank. Available from http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/08/01/000009265_3961003052453/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
11. Evans, P. and J. Rauch (1999). *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*. *American Sociological Review*, vol.64, No.5, pp.748-65. Available from <http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Evans%20and%20Rauch%201999.pdf>.
12. Roll, M., ed. (2014). *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge.
13. Hood C. *The Politics of Bargain*. Oxford. 2005.
14. Rhys Andrews James Downe Valeria Guarneros-Meza. May 2013. *Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives*.
15. World Bank (1999). *Rethinking Civil Service Reform*. PREM Notes, No. 31. Washington, D.C.: The World Bank. Available from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/01/20/000094946_01010905322183/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
16. Saxena, N. C. (2011). *Virtuous Cycles: The Singapore Public Service and National Development*. Singapore: UNDP. Available from <https://undp.unteamworks.org/file/400428/download/435199>.
17. Lee, E.W. and M. Shamsul Haque (2006). *The New Public Management Reforms and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore*. *Governance*, vol. 19, No. 4, pp. 605-26.
18. Виноградов А. Новые традиции старого королевства // *Государство в XXI веке: Деловое издание для руководителей* / Изд. проект Microsoft. 2010. №2 (03).URL: http://www.microsoft.com/ru/ru/government/magazine/201003/20_25_21VEK_England.X.

Рецензент: д.и.н., профессор Ожукеева Т.О.