

Глобальные и региональные тренды развития государственной службы



Доверие
Госуправление

Меритократия

Лидерство
Общественное участие

Целостность **Ценности** **Противодействие коррупции**

Управление талантами **Совершенствование госслужбы** **Этика**

Стратегический форсайт **Прозрачность** **Партнерство**

Подотчетность **Устойчивость** **Агентификация**

Позиционная и карьерная модели

ЦУРЫ **Деполитизация** **Мотивация**

Новая приверженность госслужбе

РЕЗЮМЕ

Значительные изменения – политические, социальные, экономические или технологические, произошедшие за последние 30-40 лет, привели к увеличению нагрузки на государство, структуры и системы государственного управления и государственной службы во всем мире. Глобализация рынков, научно-технический прогресс и возросшая взаимозависимость между государствами привели к созданию сложных и новых взаимоотношений и сетей, которые национальные системы вынуждены признать, во многих случаях принять и эффективно возглавлять. Более того, возникновение активных гражданских общественных организаций во многих случаях оказывает значительное давление как в плане уменьшения масштабов коррупции с целью создания равных условий для частного бизнеса, так и в плане повышения этических стандартов ведения государственных дел.

Все большее число правительств смогло отреагировать на такое давление, требования и изменения, поскольку осознали, что не могут позволить себе отставание в мире все более динамичных и конкурентных рынков и плюралистических и неоднородных обществ, в которых более высокие ожидания порождают новые и все более сложные вызовы. Правительства отреагировали предложением новых идей и инициатив, оказывающих влияние на традиционные области государственного управления и государственных служащих с целью сделать их структуры и системы ориентированными на интересы граждан, более гибкими, более соответствующими ценностям общества в целом и более сконцентрированными на обеспечении эффективности и результатов.

Цели устойчивого развития (ЦУР) ООН, которые недавно были одобрены Генеральной Ассамблеей, в целом созвучны инициативам, предпринимаемым правительствами в разных странах, в частности, Цели 16. Так, данная Цель признает и поддерживает необходимость построения миролюбивых, справедливых инклюзивных обществ, обеспечивающих равный доступ к правосудию и основанных на правах человека, включая право на развитие. В ней также признается важность существования верховенства права, эффективного управления на всех уровнях, а также прозрачных и подотчетных институтов. Цель 16 также подчеркивает разрушительное воздействие на общества таких факторов и явлений, как социальное исключение, неравенство, коррупция, бесправие, незаконные финансовые потоки и потоки вооружений. Они разрушают социальный капитал и общественное доверие, а также подрывают не-

обходимые уровни безопасности и справедливости для граждан и резидентов.

В настоящей работе изучается направление и масштабы реформы государственной службы и изменения, произошедшие за последние десятилетия в разных странах мира. При этом в ней делается попытка определить какие-либо глобальные и (или) региональные тренды. В ней также предпринимается попытка понять степень совпадения или расхождения в стратегиях, политике и программах, используемых при реформировании государственной службы для решения новых вызовов в системах государственного управления и государственной службы.

В целом складывается впечатление, что какое-либо сдвижение подходов к единой модели реформы госслужбы отсутствует. Более того, значительные расхождения существуют не только между континентами и географическими регионами, но и между странами. Темп и широта охвата большинства попыток правительств модернизировать госслужбу значительно варьируются от страны к стране. Мероприятия в рамках реформ охватывают широкий спектр вопросов.

Системы государственной службы отличаются уникальными страновыми характеристиками и институциональными признаками, основанными на исторических, культурных и административных традициях. Это, в свою очередь, определяет структуру этих систем и более того, их способность эволюционировать и развиваться с течением времени. Это также можно объяснить присутствием конкретных факторов уязвимости, политическими условиями, историческим стечением обстоятельств и возможностями для реформ в различных странах. Вряд ли этому можно удивляться, учитывая, что страны начинают этот процесс с различными ценностями, нормами и сталкиваются с различными условиями, рисками и вызовами в ходе своего развития (Verheijen, 2000; Toonen, 1993).

То, что возникает, чаще всего представляет собой модель различных мотивов, ограничений и возможностей, которые определяют курс реформ, отражающих институциональные структуры страны. Таким образом, системы государственной службы должны рассматриваться не как обособленные артефакты, независимые и непостоянные *sui generis*, а как системы или подсистемы, которые начинают свое движение с различных исходных точек и двигаются разными темпами в своих попытках реформирования и перемен (Hood & Lodge, 2005). Соответственно, мы можем утверждать, что национальные системы государственной службы нельзя рассматривать как структуры, которые могут реагировать предсказуемым образом на внешнее или внутреннее воздействие, приводящее к изменениям.

Изучая опыт стран по всему миру, вариации в реформах или политике и методах развития являются скорее правилом, чем исклю-

чением. Изменения в системах государственной службы вряд ли представляют собой некую форму подхода *tabula rasa*, когда все страны начинают процесс административной реформы с одной и той же отправной точки или двигаются шаг за шагом по заранее установленному курсу. Учитывая исторические корни и связи с политическими, экономическими и социальными системами, системы государственной службы испытывают «критические моменты», которые оказывают влияние на темп и широту охвата ключевых реформ (Page & Wright, 1999).

Тем не менее, можно наблюдать некоторые ключевые тренды. Так можно выявить два основных направления. Первая группа представлена государственными службами, предпочитающими проводить модернизации в рамках государственных традиций, которые довольно закрыты и обладают устойчивостью к внешнему давлению. Вторая группа более уязвима к внешнему давлению и более открыта для новых концепций менеджмента и управления персоналом. Первая группа стран уходит корнями в традицию *правового государства* континентальной Европы. Она предусматривает реформирование в рамках структуры профессиональной карьеры на основе принципов меритократии, придерживаясь всеобъемлющей концепции Государства, представляющей собой важный элемент национальной культуры. Вторая группа является *англо-американской системой общественного интереса*, куда входят Соединенные Штаты Америки, Соединенное Королевство и страны Британского Содружества. Члены этой группы попытались сократить различия между государственным и частным сектором в отношении условий государственной службы, методов найма и продвижения по службе и схем мобильности. Конечной целью всех этих инициатив являлось повышение управленческой автономии и гибкости путем либерализации управления человеческими ресурсами, делегирования полномочий и индивидуализации подотчетности и производительности.

Конечные результаты этих реформ в таких разнообразных ситуациях варьировались с течением времени. Они обеспечивают богатый опыт, как положительный, так и негативный. В целом, тем не менее, реформы госслужбы и государственного управления по-прежнему считаются необходимыми: [i] они направлены на повышение продуктивности, эффективности и профессионализма при оказании государственных услуг и тем самым, на повышение качества жизни граждан; [ii] они реагируют на местные, национальные, региональные и глобальные вызовы, которые могут оказывать влияние на само выживание многих обществ (Satish, 2004).

Даже в развитых в технологическом и политическом плане странах необходимость изменений побуждает к развитию. Причины такой необходимости варьируются от охраны окружающей среды до восстановления доверия к правительству. Вызовы также обусловлены

глобализацией финансовых и трудовых рынков и необходимостью ускоренного экономического роста и устойчивого развития на основе равноправия, как подчеркивается ЦУР. Меняющиеся требования предполагают необходимость нового типа государственных служащих. Растет необходимость в государственных служащих, которые могут проявлять инициативу в различных политических сферах и вопросах, и могут играть активную роль в отличие от традиционных бюрократов, как и «делать больше с меньшими средствами» в связи с ограниченностью ресурсов. Во многих странах последнее требование дополнительно усугубляется экспоненциальным ростом государственных услуг и их оказания. Более того, государственные служащие вынуждены действовать в среде, в которой информационные технологии трансформировались в методы деятельности. И независимо от этих изменений и давления, оказываемого на них, они продолжают работать в рамках законодательства, которое обеспечивает соблюдение верховенства права, надлежащего процесса и ценностей государственной службы. Они должны повсеместно обеспечивать надлежащую сбалансированность между законностью и эффективностью.

Подводя итог можно утверждать, что меняющийся мир указывает на потребность в служащих, которые являются компетентными профессионалами. Все большее внимание в обществе уделяется честности в обращении с государственными средствами, ориентации на оказание услуг, соблюдению законности, противодействию коррупции и наличию ряда навыков высокого уровня в дополнение к тем, которые требовались ранее. Это также требует от государственных служащих наличия и развития возможностей для работы индивидуально или в команде, под давлением в сложных условиях на национальном и международном уровнях, в которых они должны служить обществу целенаправленно и безоговорочно.

Таким образом, реформу государственной службы следует рассматривать одновременно с точки зрения профессионального развития и с точки зрения действия, направленного на повышение результативности деятельности путем принятия и использования политических мер и инструментов для изменения окружающей обстановки на устойчивой основе. Соответственно, реформа – это не автономная задача. Она должна сопровождаться переменами в системах администрирования и государственного управления в данных странах. Это подразумевает институциональные изменения, которые часто происходят в ответ на события регионального или международного масштаба. Опыт показывает, что успешное проведение реформ в какой-либо из тесно взаимосвязанных областей государственного управления – государственной службе и гражданском обществе – невозможно без неизменной приверженности со стороны политических и административных лидеров. Отсутствие такой приверженности может привести к неуправляемым

сдвигам. Таким образом, важнейшим условием успеха остается мобилизация политической и социальной поддержки внутри системы. Жизнеспособность серьезной реформы госслужбы зависит от способности задействовать национальную волю, энергию и творческие способности. Поэтому немногие страны смогли провести комплексные реформы и в тех странах, которые провели их, результаты часто были неоднозначными. Главной задачей остается определение правильной очередности действий, свидетельствующей о соблюдении тщательно продуманных планов и стратегий, а также о наличии необходимых связей между компонентами государственного управления и государственной службы.

Большинство современных реформ явились результатом слияния переменных политических и экономических факторов в 1980-х и 1990-х годах. Они привели к повсеместному пересмотру структур и методов работы систем государственной службы по всему миру. Они также вызвали скептицизм по поводу систем государственной службы, рассматривая реформу государственного управления с идеологической точки зрения в свете управленческих и политических доктрин, возникших в этот период. Одна из таких доктрин, *«административное государство»*, которая возникла во второй половине двадцатого века, ставила под сомнение основы существующих систем государственной службы. За последние три десятилетия в дебатах резче звучал антагонизм между англосаксонскими теориями управления и официальными подходами континентальной Европы. Некоторые страны проявили интерес к корпоративистским моделям Юго-Восточной Азии в качестве жизнеспособной альтернативы. Тем не менее, проявление такого интереса ограничивалось лишь странами Центральной Азии, и, в меньшей степени, Россией.

В некоторых странах мира реформы ассоциировались со «структурными настройками» и проведением экономических реформ, финансируемых и реализуемых Бреттон-Вудскими учреждениями и западными странами-донорами. Необходимость жесткой экономии и «оптимизации» государственных услуг сочетались со стремлением к модернизации, также ориентированной на обеспечение эффективных ответных мер на нужды, потребности и обстоятельства. Реформы управления иногда вводили новые организационные формы, а также новые системы управления и надзора, мотивации и вознаграждения. Эти меры были направлены в первую очередь на создание конкурентного давления в государственной службе, включая открытие доступа для частного сектора и латеральный найм почти на каждом уровне.

Хотя полномасштабное применение такой управленческой доктрины во многих странах может казаться неуместным, более избирательный подход, касающийся методов и способов или отдельных категорий должностей, оказался полезной стратегией для прида-

ния импульса и новизны в системах госслужбы. Такие реформы имели место в Канаде, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки, а также в таких быстро развивающихся государствах как Бразилия, Чили, Индия, Малайзия и Сингапур. Некоторые изменения носили комплексный характер, другие были ограничены в обозначенных пределах. И хотя в целом опыт был неоднозначным, многие предусматривали определенную степень поддержки для повсеместного повышения качества оказания услуг и сокращения налогового бремени за счет оптимизации административной системы. Внедрение таких комплексных систем, несмотря на сложности, связанные с их реализацией, способствовало экономическому росту в некоторых странах, в частности, в Ботсване, Чили, Малайзии, Мексике и Сингапуре (UNPAN, 2000). Основное внимание в реформе уделялось нормативно-правовой базе и инновационным политическим и административным отношениям, внедрению новых методов измерения и оценки эффективности, а также развитию новых систем государственной службы. Некоторые из таких инноваций четко отражают господствующее влияние концепции Нового государственного управления (НГУ) в то время, когда требуется построить новые системы государственной службы, в первую очередь, в Центральной и Восточной Европе (Peters & Pierre, 2003). Результатом, тем не менее, стало сочетание структур типичных для континентальной Европы с определенной долей управления и измерения эффективности.

Под центральным влиянием НГУ идея отличительности структур госслужбы и образ государства как «эталонного работодателя» начала распадаться, что привело к общему ослаблению условий службы во многих странах. По всему миру статус государственных служащих был существенно пересмотрен. Учреждения государственной службы подверглись критике, а государственные служащие лишились привилегий, связанных с условиями службы; гарантии сохранения должности и повышения сократились, в то время как государственный сектор обратился к предприятиям частного сектора за вдохновением и примерами передовой практики (OECD, 2005a). Аналогичным образом, внедрение методов управления из частного сектора в государственный сектор поставило под сомнение понятия профессиональной службы, модели занятости на протяжении всей жизни и другие «приобретенные» права.

В свете этих событий, традиционная практика трудоустройства, в том числе приоритетность, отдаваемая международным рынкам труда, как и норма внутреннего продвижения, стремительно сходила на нет, в частности, там, где был разрешен и поощрялся набор на службу путем перевода из других мест. В дополнение к этому, в некоторых странах поощряется передвижение служащих между ведомствами или между правительственным сектором и другими

секторами. В целом представляется, что концепция единого или даже двустороннего внутреннего рынка труда в правительстве находится в упадке. Во многих странах системы мобильности или обмена способствуют передвижению через традиционные границы. Это происходит в случае Европейского Союза, где административные партнерства рассматриваются в качестве ключевых рамок для решения вызовов, связанных с управлением Европейского административного пространства (Argyriades & Timsit, 2013).

Связано с изменениями на рынке труда государственного сектора и понятие «контрактуализации» (замена штатных сотрудников на наемных), в основном в отношении государственных служащих высшего звена. Рамки и содержание контрактов существенно отличаются в разных странах. В некоторых странах государственные служащие работают на основе краткосрочных контрактов, не гарантирующих дальнейшую занятость на госслужбе. Краткосрочные контракты и оплата с учетом результатов работы более распространены среди руководителей старшего звена, чем среди остальных государственных служащих (OECD, 2004b). В ряде стран были отменены особые правила, гарантирующие трудоустройство на протяжении всей жизни, при этом в отношении государственных служащих действуют общие законы рынка труда. В некоторых странах предпочтение по-прежнему отдается подходу к трудоустройству на протяжении всей жизни, при этом были введены контракты с определенным сроком действия в целях повышения индивидуальной ответственности за результаты работы. В данном случае государственные служащие остаются на госслужбе, но пребывание в должности при этом не гарантировано.

Аналогичным образом традиционное различие между закрытыми «карьерными» системами государственной службы – с централизованным наймом, продвижением и обучением – и открытыми «позиционными» системами – с децентрализованным управлением назначений, продвижения и обучения – утратило свою актуальность. Тем не менее, эта классификация полезна с методологической точки для анализа характерных особенностей систем государственной службы (Байменов, 2000). Системы государственной службы в таких странах, как Бельгия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, США, Финляндия и Швейцария, основаны на должностях, которые открыты для замещения путем перевода из другого места. В отличие от них системы Германии, Испании, Италии, Кореи, Мексики, Португалии, Франции и Японии, приближены к закрытой государственной службе, основанной на карьере. За последние два десятилетия Соединенное Королевство перешло от строгой карьерной системы к позиционной модели госслужбы. Швеция, напротив, перешла от системы, основанной на должностях, к системе широких диапазонов, не предусматривающей должностных инструкций (UNPAN, 2000). В 1999 г. в Корею была

введена система открытых должностей (СОД), целью которой являлось введение элемента конкуренции в государственном секторе. Замысел заключался в повышении эффективности и продуктивности государственного управления. Система была в дальнейшем доработана с целью привлечения на службу одаренных кандидатов и экспертов, как из государственного, так и частного сектора, посредством диверсификации методов найма (Kim, 2000; 2001a).

Эти события стали результатом необходимости реформ. Они возникли из предположений о том, что традиционные карьерные и позиционные модели госслужбы имеют каждая свои недостатки, так как первой не хватает способности адаптироваться, а второй - коллективности (OECD, 2005a). Таким образом, нынешняя тенденция заключается в том, что карьерные системы обеспечивают наличие внешней конкуренции для открытых должностей и систем управления деятельностью; и, кроме того, делегировать ответственность за управление человеческими ресурсами на более низкие уровни. И, наоборот, в позиционных системах были введены более конкурентные и прозрачные процедуры.

В наши дни стратегии внешнего и внутреннего найма все чаще применяются взаимозаменяемо с особым упором на заслуги и ожидаемую результативность. Также наблюдается переход к практике применения временного трудоустройства, при этом срочные контракты зачастую сопровождаются подробными контрактами индивидуальной производительности или аттестации. Таким образом, наем и мобильность государственных служащих подверглись изменениям в связи с проблемой пребывания в должности. Становится нормальной практикой, когда руководители высшего звена служат на основе краткосрочных контрактов, предусматривающих вознаграждение по результатам деятельности. Тем не менее, такая тенденция скорее присуща таким странам, как Соединенное Королевство, чем, например, Германии.

Правительства ряда стран в своем стремлении к изменению и реформированию создали «элиту» или корпус управленцев внутри своей системы госслужбы. В большинстве стран существует та или иная группа государственных служащих высшего звена. В позиционных системах особое внимание уделяется руководителям высшего звена вместе с выявленным резервом потенциальных управленцев. В то же время в карьерных системах существует более многочисленный корпус старшего руководства, куда входят и руководители на более низких уровнях управления. Это можно наблюдать на примере Категории старших должностных лиц (КСДЛ) в США; Категории высокопоставленных должностных лиц (КВДЛ) в Соединенном Королевстве; и корпуса «А» государственной службы в Казахстане. Германия является примером страны, в которой не существует отдельной или явной категории высокопоставленных должностных лиц в государственной службе.

Различные формы системы государственной службы высшего звена можно наблюдать в Канаде, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки (Pollitt & Bouckaert, 2004). Напротив, в таких странах, как Бельгия, Ирландия, и Нидерланды были предприняты шаги по ограничению срока пребывания в должности для высокопоставленных государственных служащих (Bekke & Van der Meer, 2000). В некоторых случаях, высшее звено госслужбы продемонстрировало успех касательно внутренней мобильности, внешнего найма, использования оценки служебной деятельности и формирования идентичности. Примером может служить Австралия. В других странах при умеренном успехе или неудаче, такая попытка оказалась, скорее, провалом и была прекращена, например, в Новой Зеландии (Halligan, 2003). В Корее высшее звено госслужбы играет ключевую роль в организации и определении основных направлений политики корейского правительства. Управление категорией этих должностных лиц осуществляется отдельно от штата рядовых госслужащих (Kim, 2001a). Критерии отбора для высшего звена госслужбы существенно варьируются в разных странах. Они зависят от роли и компетенций. Страны, в которых принято функциональное определение высшего руководства, подчеркивающие управленческие функции должностей, применяют такой подход к назначению на должность, при котором все большее внимание уделяется найму руководителей с управленческими и лидерскими качествами.

Все чаще служащие высшего звена госслужбы должны проходить процесс оценки уровня компетентности и участвовать в отборе для замещения вакантных должностей. Таким образом, можно надеется на увеличение мобильности со временем. Более того, больший акцент на результативность и ответственность стала основной составляющей соглашений о служебной деятельности. В то время как в прошлом вознаграждение определялось рангом и положительностью службы, в настоящее время оно все больше привязано к сложности и важности выполняемой работы, а также к результативности при исполнении возложенных обязанностей (Kim, 2010).

Следовательно, поскольку большинство стран предпринимают попытки сделать свою государственную службу более гибкой, как в отношении политических решений, так и потребностей граждан, они делают акцент на «результативности» прежде всего, а не на соблюдении процесса. Это привело к некоторой децентрализации управленческих решений и большему акценту на индивидуальной ответственности и результативности руководителей высшего звена. Такой подход был реализован путем ведения механизмов постановки целей и подотчетности, а также установкой индивидуальных вознаграждений или санкций. Тем не менее, масштаб и эффективность реализации подхода к управлению старшими должностными лицами на основе результативности существенно варьируются.

Это связано, в некоторой степени, с характером системы – основана ли система на карьере или должности. Однако в то время как управление результативностью является более или менее нормой, все чаще в центре внимания оказывается лидерство и управление изменениями, а также более эффективное управление человеческими ресурсами.

Продвижение высокопоставленных государственных служащих, как правило, основано на оценке результативности и индивидуальных профессиональных качеств. Можно наблюдать различные системы продвижения по службе. Они, как правило, тесно связаны с типом действующей системы госслужбы. В странах, где действуют преимущественно карьерные модели госслужбы, существует достаточная степень мобильности и сложные механизмы продвижения по службе. Эти системы отражают определения государственных служащих, которые часто доходят до низших ступеней в официальной иерархии. Недостатком этих систем можно считать сложности в поддержании удовлетворительного уровня конкуренции в отношении высокопоставленных должностей, что приводит, в той или иной степени, к более слабым показателям результативности для продвижения.

Страны с позиционными системами госслужбы испытывают затруднения в плане поощрения межведомственной мобильности среди должностных лиц старшего звена или удержания руководителей старшего звена в долгосрочной перспективе, создавая так называемую «проблему общегосударственной слаженности». Текущее кадровое состояние может быть высокой. Таким образом, в этих странах были созданы центральные базы штата старшего звена и потенциальных будущих государственных служащих старшего звена, включающие полную информацию об их служебной карьере. Примером являются Нидерланды. Некоторые другие страны ведут кадровый резерв будущих кандидатов, формальный и централизованный как в Соединенном Королевстве, либо неформальный и децентрализованный как в Соединенных Штатах Америки. Кандидатов определяют на начальном этапе их карьеры. Им уделяется особое внимание в плане карьерного развития, при этом они находятся в конкурентных условиях с потенциальными кандидатами, не входящими в эту группу.

Большинство стран уделяют особое внимание подготовке и обучению на протяжении всей жизни. При этом возникают две категории. Страны с открытыми позиционными системами делают больший акцент на конкретной и специализированной подготовке. Вряд ли это удивительно, принимая во внимание широкое разнообразие кандидатов, имеющих более слабый уровень общей культуры, которые также могут нуждаться в подготовке в области государственного управления и административных процедур. И наоборот, страны, которые отбирают потенциальных будущих ру-

ководителей сразу после университета или в начале их карьеры, как правило, уделяют больше внимания подготовке до поступления на службу. Тем не менее, прослеживается общая тенденция к увеличению подготовительных курсов, ориентированных на развитие лидерского потенциала и навыков управления. Все больше внимания уделяется наращиванию потенциала, в частности навыкам работы и ведения переговоров в условиях сложной международной политической обстановки.

Правительства разработали ряд механизмов управления талантами с целью привлечения талантливых людей в государственные учреждения. Примеров этому множество, лишь некоторые из них - кадровая система для старших руководителей в Соединенных Штатах Америки; программа привлечения выпускников ведущих вузов Великобритании «Fast Stream»; категория старших должностных лиц в Корее; Административная служба в Сингапуре; программа для сотрудников с большим потенциалом в Таиланде; программа административной и дипломатической службы в Малайзии.

Несмотря на различные названия и формы, все они преследуют схожие цели, а именно, привлечь кадры и, таким образом, приспособиться к условиям быстрых перемен. Общая тенденция заключается в том, чтобы сосредоточить внимание на развитии управленческих навыков. Неотъемлемыми составляющими программ управления талантами являются методы управления результативностью, развитие лидерских навыков и управление изменениями. Эта тенденция прослеживается как в карьерной, так и позиционной модели государственной службы. Данные программы оказались успешными в некоторых случаях и не такими успешными в других. Многие из них были раскритикованы как несправедливые и пристрастные, несмотря на заявленные благие намерения. Они часто рассматриваются как выход в ситуации с заметной нехваткой квалифицированного персонала. Два элемента имеют большое значение в вопросе управления талантами: **лидерство и интеграция**. Понимают ли руководители организаций «бизнес талантов»; Достаточно ли интегрированы организации, чтобы реализовать комплексный подход к таланту?»

Подход к найму и оценке персонала на основе компетенции получил широкое распространение, в частности, в развитых странах. Еще в конце 1980-х годов Канада, Соединенное Королевство и США первыми внедрили подход, основанный на компетенциях. На сегодняшний день большинство стран ОЭСР внедрили в рамках реформ системы, основанные на компетенциях. В 1990-х годах большое признание получил подход к управлению компетенциями в государственном секторе. Этому было уделено должное внимание в Законе о государственной службе 1999 в Австралии, в бельгийском плане «Copernicus» и в Корее. Относительно недав-

но модели на основе компетенций также были внедрены в Нидерландах, Финляндии, Швеции и Эстонии. В Германии и Франции, наоборот, эти модели по-прежнему функционируют на экспериментальной основе.

Управление компетенциями обычно реализуется как часть более широкой стратегии институциональной реформы, направленной на создание гибкой и эффективной рабочей силы. *Системы управления компетенциями были разработаны с целью обеспечить бесперебойный и постепенный переход от традиционной системы управления персоналом к стратегическому управлению человеческими ресурсами в государственной службе.* Можно с уверенностью сказать, что подход на основе компетенций по-прежнему будет использоваться в государственном секторе, поскольку он способствует обеспечению его эффективной работы.

Эту тенденцию можно наблюдать на примере датской администрации. В этой стране введение процесса управления компетенциями преследовало цель придать бюрократической культуре предпринимательский характер. В федеральной администрации Бельгии система управления компетенциями была введена с целью придания импульса более широким организационным изменениям и смягчения ярко выраженного символического разрыва с бюрократическим прошлым. В обоих случаях система управления компетенциями была использована в качестве инструмента для внедрения новой клиентоориентированной, адаптивной культуры в государственный сектор. Она также способствовала подготовке лидеров для процесса реформирования.

Практика применения подходов, основанных на компетенциях в управлении человеческими ресурсами, распространялась в основном среди развитых стран. То, что эти подходы в дальнейшем дорабатывались, говорит о том, что был реализован целый ряд различных моделей. Тем не менее, можно выявить общие тенденции. Так в некоторых странах, преимущественно, в Западной Европе, системы управления компетенциями сосредоточены скорее на ключевых требованиях должности и функциональных обязанностях, чем на образовании и опыте работы отдельных кандидатов. Наличие некоторых базовых характеристик часто воспринимается как должное. В других странах центральную роль играют личностные качества. Судя по имеющимся данным, в Европейском Союзе акцент, как правило, делается на управленческих компетенциях. В целом, независимо от традиций, в последние годы все страны уделяют особое внимание навыкам, в частности, навыкам управления.

Сегодня правительства имеют обыкновение делегировать обязанности по реализации нормативной деятельности в основном национальным учреждениям, зачастую полностью приватизированным, по крайней мере, в отношении управленческих функций, хотя фор-

мально они по-прежнему возлагаются на министра. Такая тенденция к «агентификации» также является недостатком процесса делегирования и передачи полномочий, поскольку большая автономность, в частности, в кадровых и финансовых вопросах предоставляется государственным учреждениям, которые либо продолжают юридически оставаться частью правительства, либо приобретают собственную правосубъектность (Beblavy, 2002b). В странах ОЭСР общим обоснованием для создания агентств является повышение эффективности или доверия к принятию решений путем отделения их от прямого участия в политике. Правительства предоставляют своим агентствам *управленческую автономию*, в частности, свободу в распределении ресурсов для достижения поставленных политических целей или *политическую автономию* в толковании и принятии решений в конкретных секторах или вопросах политики. Даже несмотря на то, что ситуация в разных странах отличается, агентификация стала одной из главных особенностей изменения центральных структур государственного управления, произошедших за последние 20 лет.

Правительства некоторых стран Юго-Восточной Азии делегировали функции по формированию политики на макроэкономическом и стратегическом уровне таким авторитетным и элитным агентствам, как Совет по экономическому планированию в Корее; в Таиланде - Министерство финансов, Бюро бюджета, Центральный банк и национальный совет по экономике и социальному развитию. Такие агентства, укомплектованные специалистами, обладают относительной автономией. Обсуждения, которые ведут эти учреждения, находят отражение в процессе, обеспечивающем существенное участие и надзор со стороны частных компаний посредством государственно-частных советов и других форумов. Такие советы, действующие в Японии, Малайзии, Республике Корея и Сингапуре, проверяют дорогостоящие программы с особой тщательностью (Kaul, 1997).

В основных государственных структурах правительства продолжают придерживаться традиционных бюрократических моделей, но при этом постепенно уделяют больше внимания использованию объективных критериев при найме и продвижении. Они также предлагают стимулы для поощрения большей приверженности делу и лучшей результативности. Тем не менее, процесс внедрения новых методов найма и продвижения по службе по-прежнему зависит от многих неизвестных. Среди таковых - неформальные связи, покровительство в противовес заслугам, а также относительная важность, которая придается в отдельных странах этническим, религиозным и региональным признакам. Даже несмотря на то, что в некоторых странах была принята система на основе заслуг, практика говорит в пользу такой предвзятости.

Ряд правительств в странах региона Центральной Азии и Кавказа используют такие технические инструменты, как должностная инструкция, компетенции и профессиональные навыки. Они также часто разрабатывают новые и более конкурентные схемы оплаты труда, принимая во внимание стандарты и практику частного сектора. В целом, растет признание важности управления и развития человеческих ресурсов. Это, прежде всего, касается государств, вынужденных действовать в условиях сокращения ресурсов и доходов, а также увеличения спроса на государственные услуги (в количественном и качественном отношении). Таким образом, правительства в регионе начинают уделять особое внимание потребностям в подготовке и проведении подготовительных курсов, рассчитанных для удовлетворения таких потребностей, по мере того, как они постепенно приходят к пониманию важности наращивания потенциала своих человеческих ресурсов и человеческого капитала. Тем не менее, процесс профессиональной подготовки в регионе должен быть разработан стратегически на основе системы обоснованной оценки потребностей – такая система в настоящее время внедрена только в Азербайджане и Молдове. Она должна носить более систематический характер.

В последнее время правительства региона также предпринимают шаги по совершенствованию этических норм государственной службы, в связи с тем, что повсеместная коррупция привела к снижению стандартов. В большинстве стран были введены системы *«управления служебной этикой на основе соблюдения»* или *«управления служебной этикой на основе неподкупности»*. Они направлены на обеспечение соблюдения, что подразумевает тщательное применение описательных/административных процедур, механизмов контроля и правил касательно того, чего служащие должны избегать, что должны делать и каким образом они должны делать это. Системы внедряются в рамках административного права и правил процедуры под контролем Администрации. Они должны осуществляться в сочетании с этическими нормами неподкупности, способствующими реализации целей и принципов, а также, в связи с профессиональной социализацией, подкрепляться стимулами, поощряющими должное поведение. Нет нужды говорить, что необходимо учитывать культурные, политические и административные традиции с тем, чтобы обеспечить соответствие между системами управления служебной этикой и такими традициями.

Аналогичным образом в последние десятилетия происходят изменения в системах государственной службы в Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европе. Таким образом, все страны претерпевали реформы, но при этом наблюдаются существенные различия в разных странах. В некоторых странах предпочтение было отдано соответствию формальным правовым нормам, а не новой тенденции европейских стандартов в политике и практике управ-

ления персоналом. В других – ключевую роль в реформировании государственной службы играли принципы и практика общего административного пространства ЕС. В целом, можно утверждать, что внутренние условия играли более влиятельную роль в формировании политики реформирования, чем другие факторы. Тем не менее, для того, чтобы определить факторы, обусловившие разнообразие путей реформирования в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы в последние три десятилетия, вероятно потребуется проведение дополнительного анализа. Пока еще не хватает убедительных свидетельств, которые бы подтверждали успех таких реформ. Это еще только предстоит определить.

В странах Юго-Восточной Азии процесс реформирования также сопровождался сложностями. Большинство стран столкнулись со значительными проблемами при оценке результатов и последствий реформ. Общей проблемой был размер правительства. Сокращение и оптимизация государственной службы представляют собой те вопросы, которые остались в стороне в процессе реформирования. Более того, отсутствие надлежащего потенциала для проведения реформ, неэффективная инфраструктура, коррупция и низкий уровень профессионализма в государственной службе являются наиболее распространенными проблемами, с которыми столкнулись эти страны в достижении целей, заявленных в планах реформ.

Также имели место и другие препятствия и ограничения. Одним из наиболее важных ограничивающих факторов являлось политическое вмешательство, в основном в форме вмешательства в вопросы назначения и служебного продвижения. Это было отмечено, в частности, в Индонезии. Среди других факторов, оказывавших негативное влияние на программы реформ: отсутствие политической воли для поддержки реформ и политическая нестабильность, например, в Мьянме и Таиланде. Таким же образом, негативно сказались на результатах реформ, например, в Камбодже, амбициозные реформы с ограниченными ресурсами, некомпетентный персонал и недостаточный уровень технического консультирования. Другим препятствием стало отсутствие механизмов последующих действий и подотчетности для обеспечения осуществления реформ, например, в Бруней-Даруссалам. Низкое качество работы системы учета, внутреннее бюрократическое противодействие, боязнь рисков и отсутствие мотивации среди государственных служащих также негативно сказалось на реализации реформ в некоторых странах. Примерами могут служить Вьетнам, Индонезия, Малайзия, Таиланд и Филиппины.

Несмотря на эти ограничения, страны региона АСЕАН продемонстрировали результаты, достойные похвалы с точки зрения как экономического развития, так и изменения систем в правительстве. Они были достигнуты также благодаря проведению различ-

ных программ реформирования и приверженности правительств делу повышения уровня жизни своих граждан в целом. Большинство стран АСЕАН в настоящее время планируют укрепить принципы добросовестного управления в системах государственной службы и принять новые законы или кодексы государственной службы, а также развивать человеческий капитал.

Очевидно, что этика, неподкупность и профессионализм являются ключевыми вопросами в развитии государственной службы, поскольку они содействуют борьбе с коррупцией в государственном секторе. Этой цели нельзя достичь только лишь преследованием коррупционеров. Для создания и развития совершенно новой культуры в государственной службе могут быть использованы разнообразные меры, известные как *«меры по предупреждению коррупции»*, *«добросовестное управление»* или *«укрепление целостности»*. Такая государственная служба отличается высоким уровнем производительности, неподкупностью и профессионализмом, а не покровительством, nepотизмом или слепой приверженностью. В этом отношении повышению качества и неподкупности государственной службы способствовали такие меры, как предотвращение конфликта интересов, несовместимые со служебными обязанностями действия, правила принятия подарков и мониторинг имущества государственных служащих, и системы оценки и управления коррупционными рисками в государственных учреждениях. Эти меры могут сопровождаться такими механизмами, как стратегии по борьбе с коррупцией, кодексы поведения, схемы защиты осведомителей и структуры по организационной неподкупности, предназначенные для дальнейшего укрепления основ неподкупности.

В заключение можно отметить отсутствие, по большому счету, совпадений в большинстве областей реформы государственной службы. Тем не менее, прослеживаются некоторые явные общие тренды. Например, безусловной тенденцией является сокращение различий между частным и государственным сектором. Кроме того, наблюдается тенденция к увеличению управленческой автономии, свободы действий и гибкости путем дерегулирования управления человеческими ресурсами, делегирования полномочий и индивидуализации подотчетности и деятельности, в частности среди стран-членов ОЭСР (ОЭСР, 2005a). Наконец, в целом все больше внимания уделяется качеству и эффективности деятельности государственных служащих. Таким образом, по всему миру первостепенное значение придается вопросам эффективности, прозрачности, подотчетности, клиентоориентированности, неподкупности и гибкости.

При этом необходимо отметить, что спрос на большую гибкость и управленческую свободу действий при найме и продвижении по службе может вступать в противоречие с такими нормами как

справедливость, равенство, предсказуемость и непредвзятость, так как они ограничивают гибкость и свободу действий при назначениях. Такие противоречия могут усиливаться в случае, когда государственные управленцы должны сделать выбор между назначением на должность карьерных государственных служащих или наймом сотрудников из штата или по контракту. То, насколько реформы, касающиеся найма, продвижения и мобильности государственных служащих, могут привести к разрушению традиционных ценностей равенства, объективности, заслуг и непредвзятости, еще предстоит определить. О чем следует помнить, так это о том, что в конечном счете основополагающей целью государственной службы является осуществление государственной деятельности, обеспечение государственного управления, а не само управление (OECD, 2005a). Это подразумевает, что вопросы ценностей, которые создают и укрепляют уверенность и доверие к организациям государственного сектора, не утратили актуальности (Newland, 2015).

Очевидно, что пока еще слишком рано в наши дни говорить о том, что государственный аппарат, основанный на принципах меритократии, неустойчив, поскольку его адаптивная способность высока и не должна недооцениваться (Christensen, 2003). Так, традиционная система централизованного бюрократического управления оказалась более выносливой, в частности там, где существование сильной и всеохватывающей концепции государства остается важной и неотъемлемой частью национальной культуры.

Один из уроков, извлеченных из анализа практики управления человеческими ресурсами, заключается в том, что не существует идеального типа системы трудоустройства в государственной службе. Вместо этого имеет место сложный компромисс между индивидуализацией и делегированием управления человеческими ресурсами в целях повышения адаптивности и гибкости государственной службы, с одной стороны, и чувством коллективности, общих ценностей и взаимного доверия среди государственных служащих, с другой стороны (OECD, 2005a). Как добиться баланса между разделением и интеграцией, между индивидуализацией, общей идентичностью, давлением рынка, культурной сплоченностью и чувством общей цели - представляет собой одну из главных проблем в реформе управления человеческими ресурсами в государственном секторе.

В целом, за последние десятилетия, несмотря на общность, присущую большинству процессов реформирования, можно выделить две важные тенденции в реформе государственного управления, по крайней мере, в промышленно развитых странах. Используя формулировку и обоснование, представленные Pollitt and Bouckaert (2002), мы можем рассматривать **Новое государственное управление** и **Новое веберианское государство** в качестве основных тенденций в реформировании (Argyriades & Timsit, 2013).

Согласно этим авторам, приверженцы Новой веберианской модели в первую очередь уделяют внимание обновлению веберианской традиции, тогда как сторонники Нового государственного управления по большому счету отвергают эту традицию и пропагандируют подходы, используемые в частном секторе.

Глобальный опыт также показывает, что реформа системы государственной службы является комплексной задачей и процессом, в котором участвуют конкурирующие интересы, и зависит от множества факторов, как внешних, так и внутренних. Наблюдение, сделанное Pollitt and Bouckaert (2004: 39), как нельзя лучше подводит итог: *«Мы уверены, что концептуально идентичная, или, по крайней мере, очень схожая реформа работает по-разному в одном национальном контексте по сравнению с другим».*





Глобальные и региональные тренды развития государственной службы

Данная публикация, являясь инициативой Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане в тесном сотрудничестве с Глобальным центром ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре, ставит своей задачей определить глобальные и региональные тренды развития госслужбы. В ней рассматриваются стратегии, политики, программы и другие меры, предпринятые в различных системах государственной службы в разных странах мира, в попытке выявить общие тренды. Основное внимание уделяется вопросу развития и изменения реформы государственной службы, не забывая при этом о воздействии процессов на тип, степень и темпы изменений, и вместе с тем учитывая исторический контекст каждой системы. Цель данной работы заключается в том, чтобы стать руководством для лиц, ответственных за разработку политики, и специалистов-практиков в государствах-членах Регионального хаба и других странах, предоставляя им информацию об актуальных изменениях и будущих тенденциях в усилиях по преобразованию госслужбы, в их стремлении сделать систему административного управления более гибкой, прозрачной, подотчетной, более активной и профессиональной во взаимоотношениях с гражданами в предоставлении государственных услуг. В ней также представлены примеры инициатив, предпринимаемых во всем мире, которые могут быть полезны в определении направлений будущей работы.

