

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МЕТОДОМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО БЕНЧМАРКИНГА

Асылбек Болотбаев¹

Аннотация

В статье рассматривается актуальность создания Регионального хаба как коммуникационной площадки для обсуждения современных проблем, проведения бенчмаркинга. Также обсуждаются вопросы развития системы государственной службы Кыргызстана и продвижения принципов меритократии. Кроме того, в статье приводится комплекс реализованных мер, а также указывается низкий уровень индекса восприятия коррупции и ВВП. Ставится задача проведения международного бенчмаркинга. В связи с этим предлагается кластеризация наиболее результативных стран по показателям уровня коррупции и уровня ВВП на душу населения. Автор выделяет четыре наиболее характерных кластера стран, отражающих их ключевые особенности. Кыргызстану на основе бенчмаркинга предлагаются конкретные меры из опыта каждого кластера для совершенствования системы государственного управления и государственной службы, развития антикоррупционной политики и дальнейшего экономического роста, а также направления институциональных реформ в целях достижения прорывного развития.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба Кыргызстана, бенчмаркинг, индекс восприятия коррупции и ВВП, кластеры стран, институциональные реформы.

Государственная политика разных государств имеет различную глубину управленческих решений и действий, свою динамику изменения. Также характеризуется умением преодолевать препятствия, мерой использования наиболее прогрессивных, зарекомендованных мировой практикой способов и механизмов решения проблем; взаимодействием современных достижений науки и практики (или применяются давние технологии, далекие от совершенства).

¹ Болотбаев А. А., Советник директора Государственной кадровой службы Кыргызской Республики.

Политическая система государств в разной степени способствует выдвижению на политические государственные должности кандидатов, имеющих соответствующие общекультурные, профессиональные и личностные качества, а государственная служба не всегда способна реализовать современные управленческие технологии и образовательные программы, кадровую политику на принципах меритократии. Опыт разных стран свидетельствует, что стремление к разрешению указанных проблем позволяет рационально соединить политику, людей и ресурсы, добиться достижения высшего уровня эффективности государственного управления.

Представители Кыргызстана в Астане еще на начальном этапе выразили поддержку инициативе по созданию Регионального хаба в сфере государственной службы. В этой связи деятельность регионального хаба позволяет получить коммуникационную площадку для обсуждения современных проблем, проводить обмен опытом, совместные исследования с участием экспертов высокого уровня, выработать общую тенденцию развития стран в регионе, снизить фактор противодействия реформам государственной службы из-за влияния субъективизма и межпартийной политической конкуренции.

В сфере государственной службы меры, предпринимаемые по развитию меритократии, наиболее близки в Казахстане и Кыргызстане, однако у нас есть свои наработки, способные заинтересовать Региональный хаб.

Меры, предпринимаемые в сфере государственной службы Кыргызстана, восходят к 1999 году, когда была принята первая редакция Закона Кыргызской Республики «О государственной службе». Уже тогда были заложены открытая конкурсная система заполнения вакансий, периодическая аттестация, принципы служебного продвижения на основе личных заслуг, функционирования резерва кадров. В целях сокращения текучести кадров и закрепления государственных служащих была введена система классов чинов с соответствующей доплатой за продолжительность стажа.

В 2000 году была изменена уравнительная система оплаты труда, которая действовала вне зависимости от выполняемой работы, должностного положения, была ликвидирована привязка к минимальной ставке заработной платы в бюджетной сфере.

Новая система провела декомпрессию размера заработной платы государственных служащих, т. е. увеличила разницу в оплате между низшей и высшей должностью, мотивировала к служебному росту через увязку заработной платы с объемом должностных полномочий. В зависимости от статуса государственного органа была дифференцирована заработная плата.

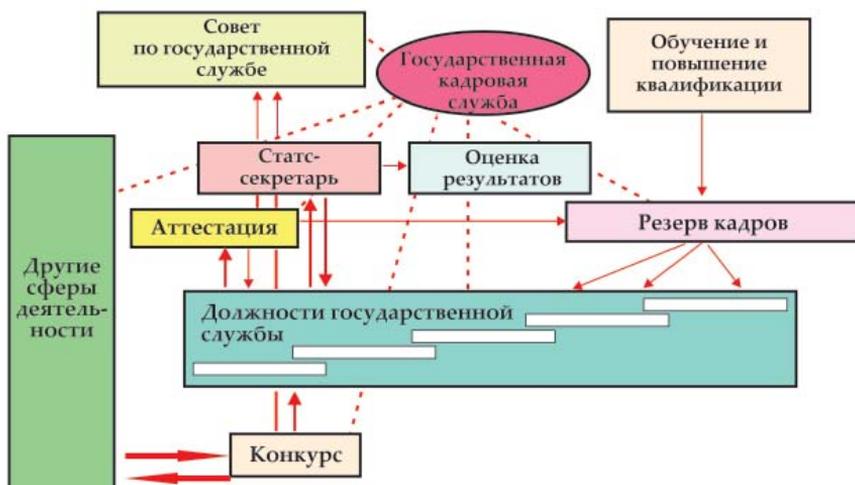


Рис. 1. Институционализация системы государственной службы Кыргызстана

С целью проведения антикоррупционной политики в государственных органах в начале 2001 года был принят Указ Президента «Об этике государственных служащих Кыргызской Республики». В органах государственного управления были приняты кодексы профессиональной этики, а также образованы комиссии по этике. В результате этого закладываются основные принципы этического поведения государственных служащих, что обеспечивает их объективность, беспристрастность, честность и независимость.

Однако Закон о государственной службе 1999 года не решал ряда вопросов. Зачастую конкурсы и аттестации не носили достаточно объективного характера и характеризовались формальностью: не всегда продвигались заслуженные работники, допускались увольнения хороших специалистов.

Наиболее сложным вопросом было обеспечение независимости государственного аппарата от административного произвола руководителей. С приходом нового руководителя зачастую в государственных органах сменялась значительная часть штата работников.

В целях устранения издержек и негативных тенденций и осуществления реформ в системе государственной службы, а также адаптации лучшего мирового опыта к условиям Кыргызстана был подготовлен проект нового закона. Для работы над ним были привлечены зарубежные и местные эксперты, депутаты Жогорку Кенеша, госорганы. Он вобрал в себя наиболее современные тенденции развития мировой системы государственной службы.

В середине 2004 года был принят новый Закон Кыргызской Республики «О государственной службе». В новом Законе предусмотрено отделение политических должностей от административных. Вводится новый институт статс-секретарей государственных органов, являющийся высшей административной должностью на государственной службе. Конкурс на эту должность проводится на принципах открытого конкурса, учрежден уполномоченный орган по вопросам государственной службы. Процедурами отбора предусмотрено применение полиграфа, на завершающем этапе участвует Совет по вопросам государственной службы, включающий представителей Парламента, Правительства, Президента, Верховного Суда. Совету также подотчетен уполномоченный государственный орган по вопросам государственной службы. Процедура отстранения статс-секретаря от должности также не может проводиться без согласия Совета по государственной службе. Все кадровые решения государственного органа реализуются по предложению статс-секретаря.

Этими мерами обеспечиваются сокращение степени политического вмешательства в процессы принятия решений по вопросам управления кадрами, усиление конкуренции при приеме на государственную службу и продвижении госслужащих, обеспечение стабильности деятельности и формирования профессиональной государственной службы, создания стимулов для более эффективного и добросовестного выполнения госслужащими своих обязанностей. В целях создания системы открытости и прозрачности доходов предусмотрена

система декларирования доходов для административных государственных служащих; а также система декларирования и публикация сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих высшие административные, политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников.

С 2008 года стал действовать Центр тестирования, через который проходят компьютерное тестирование все кандидаты на вакантные государственные должности, а также проходящие аттестацию и сдающие квалификационный экзамен. Позже принято решение, чтобы компьютерное тестирование проходили также муниципальные служащие, что позволяет повысить доверие общества и значительно сокращает уровень коррупции при конкурсном отборе и продвижении по службе. Начиная с конца 2010 года для наиболее коррупциогенных государственных должностей при отборе и аттестации применяется полиграф-тестирование.

В 2011 году утверждена Концепция модернизации государственной службы Кыргызской Республики с целью продвижения комплекса системных мер по повышению профессионализма, внедрения передовых управленческих и информационных технологий и качества предоставления государственных услуг.

За счет Фонда поддержки государственных служащих Кыргызской Республики была проведена инновационная программа обучения ключевых государственных служащих с выполнением реальных командных проектов. Повышение квалификации государственных служащих на постоянной основе осуществляется через государственный заказ.

Введена новая система оплаты труда государственных и муниципальных служащих, позволяющая усилить мотивацию к результативности, изменены квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу работы по специальности и профессиональным компетенциям, необходимым для исполнения должностных обязанностей. В настоящее время на этапе рассмотрения в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики находится проект объединенного законодательства «О государственной и муниципальной службе».

Указом Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» определено, что системные недостатки государственной и муниципальной службы, правоохранительных органов и судов не могут быть преодолены только бюрократическими средствами. Поэтому выдвигается в число первоочередных и приоритетных задач государства привлечение институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией.

Принято постановление правительства «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», и отслеживается индекс доверия населения к деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Под руководством Совета обороны разрабатывается и реализуется комплекс мер по противодействию коррупции. Со стороны правоохранительных служб работа проводится Генеральной прокуратурой, ГКНБ, МВД, Государственной службой по борьбе с экономическими преступлениями. В последнее время введен институт Уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах.

На проводимые меры в сфере государственного управления и государственной службы в Кыргызстане указывает индекс восприятия коррупции (ИВК) Трансперенси Интернешнл (ТИ). Если в 2008 году Кыргызстан получил 1,8 – самый низкий показатель ИВК за всю историю, заняв 167 место из списка 180 стран, то в 2009 году ИВК уже равен 1,9; в 2010 году – 2,0; в 2011 году – 2,1. В 2012 году ТИ изменяет масштаб показателя ИВК в десять раз. Поэтому Кыргызстан в 2012 и 2013 годах получает уже по 24 балла. Но в 2014 году Кыргызстан получает рост ИВК до 27 баллов и занимает 136 место при общей численности 174 стран.

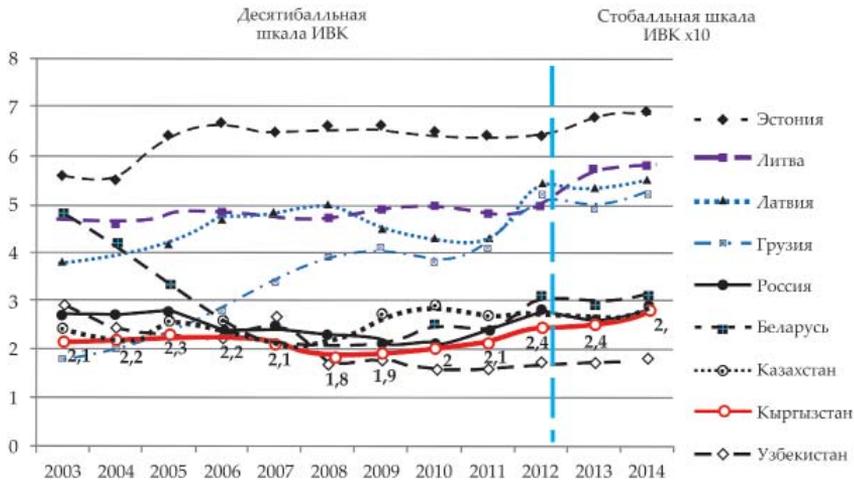


Рис. 2. Динамика индекса восприятия коррупции ТП разных стран

Однако по сравнению с другими передовыми странами уровень ИВК и ВВП на душу населения явно низкий. Какие меры необходимо внедрить в Кыргызстане, чтобы не только кардинально изменить антикоррупционную ситуацию, но и ускорить экономическое развитие?

Считаем, что необходимо провести бенчмаркинг для поиска наилучших стандартов ведения дела, позволяющих улучшить процесс путем применения передовых подходов и мер после их адаптирования к нашим условиям. Целесообразно определить, какие меры могут способствовать продвижению государственного управления и государственной службы и наиболее соответствуют нашим возможностям и реалиям, какие меры нам лучше всего использовать.

В связи с этим предлагается кластеризация наиболее результативных стран по показателям уровня коррупции и уровня ВВП на душу населения. Нами выделены четыре кластера стран.

Первый кластер составляют государства, занимающие высшие позиции в списке ТП, где отмечается высокий уровень ВВП на душу населения и имеются традиционные правоохранительные органы. Это Дания, Финляндия, Швеция. Важными моментами, препятствующими распространению

коррупции, являются законопослушность граждан, менталитет людей, не воспринимающий сделок, высокая заработная плата и профессионализм служащих. Процесс принятия решений застрахован от возможных проявлений конфликтов интересов.

Поэтому попавшиеся на коррупции имеют мало шансов на дальнейший успех, общество будет их всегда осуждать. Общество настроено видеть коррупцию там, где она может быть. Однако это предполагает проведение профилактических мер и снижает возможности для коррупции. Население склонно соблюдать общественный порядок, действия людей исходят из внутреннего этического кодекса.

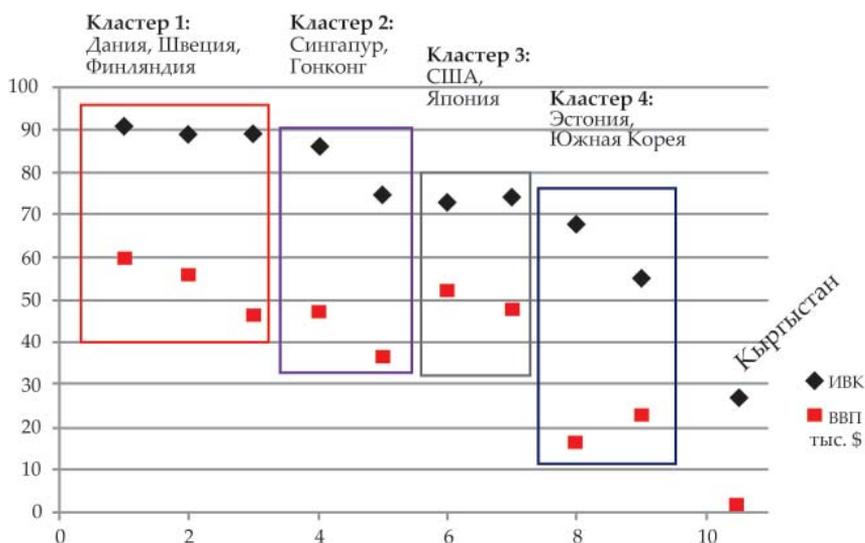


Рис. 3. Бенчмаркинг по индексу восприятия коррупции и ВВП

Второй кластер представляют государства, в которых еще недавно был очень высокий уровень коррупции, а качественные результаты достигнуты за счет системной направленной деятельности независимого правоохранительного органа в сочетании с административными мерами: Сингапур и Гонконг. В этих странах была введена презумпция виновности чиновников. Проводится анализ деклараций чиновников. Поддерживается система доноительства для выявления коррупционеров. В случае накопления богатств, не соответствующих занимаемому служебному положению, и если чиновник не может объяснить их законное происхождение, денежные средства и имущество

конфисковываются, а он сам оказывается осужденным. Никакая должность не дает гарантий защиты. В государственных органах минимизируется возможность проявления коррупции. Честная работа чиновника поддерживается балансом страха и мотивации. Все репрессивные меры поддерживаются высшей властью. Коррупция в этой группе государств, применивших стратегию жестких правоохранительных мер, доведена до низкого уровня.

В **третий кластер** входят страны с преобладанием мер, ориентированных на соблюдение этической направленности. Наиболее характерные – Япония и США. Группа таких государств занимает высокие позиции в списке лидеров, имеет низкий уровень коррупции. При этом в одном случае созданные этические системы позволяют получить высокие результаты с однородным населением страны, имеющим базовые нравственные ценности, исключая преступность, взятки, обман. С другой стороны, созданные этические институты хорошо справляются, даже когда имеются особенности многонационального общества и другая специфика.

Наличие госоргана по этике на центральном уровне, а также наличие уполномоченного должностного лица, непосредственно отвечающего за мониторинг этических вопросов служащих и проводящего непосредственные консультации по соблюдению норм этики, – все это способствует низкой коррупции.

В **четвертый кластер** входят государства с преобладанием мер преодоления коррупции за счет развития системы прозрачности и электронного правительства. В качестве примеров можно привести Южную Корею и Эстонию. Целями при создании е-правительства являлись увеличение прозрачности, подотчетности, предсказуемости общественных процедур и установление порядка, когда чиновники будут следовать этим целям, а электронное управление станет существенным инструментом борьбы с коррупцией. Оно нацелено на выполнение трех основных функций: организация работы внутри правительства, ведение гражданских дел и канала общения между правительством и народом.

Через веб-портал электронного правительства достигается доступ к разнообразной информации о политике и работе госучреждений, рассмотрении гражданских дел, приеме

на работу, различного рода статистике и многому другому. Люди имеют возможность доступа к различным документам и могут подавать заявки и получать различные справки через Интернет.

За счет создания эффективного электронного правительства снижается уровень коррупции, повышается уровень экономического развития страны, появляется возможность использовать такое управление в качестве главного рычага инновационной экономики.

В результате анализа Кыргызстану предлагается за основу, в первую очередь, взять больше из третьего кластера стран, ориентированных на соблюдение этической направленности. Применять все возможное по исключению конфликта интересов. Этический кодекс должен регулировать стандарты дозволенного и обязанности государственного служащего, устанавливать, что является запрещенным и какое качество услуг ждут от него.

Целесообразно также использовать возможности стратегии четвертой группы государств, добивавшихся развития системы прозрачности и электронного правительства. Перед Кыргызстаном стоит задача – добиться увеличения прозрачности, подотчетности, предсказуемости общественных процедур и создания четкого порядка в управлении, которые будут строго соблюдаться чиновниками, что позволит стать существенным инструментом в преодолении коррупции и развитии экономики.

Учитывая наличие политической воли в стране, будет правильным создать целостную и действенную систему, позволяющую проводить ясную и эффективную работу по преодолению коррупции в Кыргызстане. В основе деятельности Кыргызстана по противодействию коррупции возможно использование части стратегии из второго кластера. В частности, может быть создание независимого антикоррупционного органа, без репрессивных полномочий и следственных функций. Между тем независимое антикоррупционное ведомство должно стать стратегическим, общегосударственным и координирующим органом, что позволило бы ему в концептуальном смысле быть и над правоохранительными службами, получить возможность также указывать на коррупционные проявления в их деятельности.

Весь комплекс действий должен быть направлен на то, чтобы, в конечном счете, по мере своего развития Кыргызстан приближался к первому кластеру, когда население уважает закон и порядок, приоритетами ценности поступков людей являются менталитет честности и внутренний этический кодекс, развита система информирования о нарушителях закона.

Государственная служба должна быть направлена на отбор творческих личностей и продвижение результативных кадров. Что привело бы к формированию креативного класса, способного к инновационному развитию страны, развитию бизнеса и экономической составляющей государства, науки и образования.

Бенчмаркинг также дает возможность увидеть масштабную программу Казахстана на пути к эффективному государству и экономическому развитию. Кыргызстан, как самый близкий сосед, может стать активным партнером сопряжения проектов ЕАЭС и Экономического пояса Шелкового пути. Кыргызстан также может направить свои институциональные реформы в сторону достижения прорывного развития, где сфера государственного управления, государственной службы и система образования составили бы главную компоненту преобразований.

Список используемых источников

- Болотбаев А. Человеческий капитал и государственное управление Кыргызстана. – Б.: 2012. – 393 с.
- Болотбаев А. Развитие организационного лидерства и стратегии влияния. – Б.: 2013. –146 с.
- О государственной службе: Закон Кыргызской Республики от 11 августа 2004 года № 114.
- О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников: Закон Кыргызской Республики от 7 августа 2004 года № 108.
- Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 года № 384.

- мерах по совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013–2020 гг.: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 года № 383.
- вопросах обучения государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 августа 2014 года № 462.
- первоочередных мерах по внедрению системы тестирования на полиграфе в сфере государственной службы: Указ Президента Кыргызской Республики от 27 августа 2010 года № 146.
- Фонде поддержки государственных служащих Кыргызской Республики: Указ Президента Кыргызской Республики от 1 октября 2009 года № 222.
- мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти: Указ Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года № 215.