

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ДЛЯ НОВОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ¹

Хелен Кларк²

С большим удовольствием присоединяюсь к вам в этом важном событии по теме «Меритократия и служебная этика как ключевые факторы эффективности государственной службы». Благодарю Правительство Республики Казахстан за приглашение, а также господина Алихана Байменова за сердечное вступление. Я также рада находиться в числе ведущих экспертов и практиков из правительства, научных кругов и ПРООН на данной первой сессии группы экспертов по меритократии на государственной службе.

Этика и меритократия сами по себе являются важными целями государственной службы. Они также имеют большое значение для достижения прогресса в области устойчивого развития.

Таким образом, это событие проходит в важный момент. Новая глобальная повестка дня для развития, работающая по принципу Целей устойчивого развития (ЦУР), должна быть согласована в Организации Объединенных Наций в сентябре этого года. Повестка дня обещает быть смелой, трансформационной и универсальной, требующей приверженности всех стран, развитых и развивающихся. Она будет иметь всеобъемлющий охват устойчивого развития и перенесет незавершенные дела ЦРТ.

В июле прошлого года Открытая рабочая группа государственных чиновников предложила семнадцать целей и 169 задач для новой повестки дня в области устойчивого развития. Задача 16 направлена на содействие распространению мирного и «инклюзивного опыта» для устойчивого развития, обеспечения доступа к правосудию для всех и созданию эффективных,

¹ Доклад был представлен на Глобальной конференции «Меритократия и служебная этика как ключевые факторы эффективности государственной службы», проведенной в рамках VIII Астанинского экономического форума. Астана, 21 мая 2015 г.

² Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

подотчетных учреждений на всех уровнях. Построение системы прочных и этических государственных услуг будет иметь важное значение для достижения этой цели, как и для достижения других целей новой повестки дня.

Преимущества меритократии и этики на государственной службе

Профессиональная и современная государственная служба неразрывно связана с этикой:

- формирует общественное доверие и уверенность в управлении и оказании услуг. То, как государственные служащие взаимодействуют с гражданами, в том числе будучи открытыми для участия в обсуждении государственной политики, непосредственно воздействует на восприятие гражданами легитимности управления.

Общественное доверие и уверенность в управлении жизненно важны, особенно когда власти пытаются ответить на любого рода потрясения. К примеру, случай вспышки лихорадки Эбола в Западной Африке. Низкий уровень доверия между людьми и их правительствами стал одним из факторов, препятствовавших быстрому и эффективному обмену информацией;

- играет важную роль в формировании и поддержании доверия инвесторов, что очень важно для роста и искоренения нищеты;¹
- повышает производительность. Там, где существуют благоприятные условия для организации гражданской службы, развития и продвижения на основе справедливой и меритократической практики, общая гордость и мотивация персонала, а также организационная работа имеют тенденцию к улучшению. Уровень коррупции снижается, а государственные службы, как правило,

¹ Страны, в которых система государственной службы функционирует на основе заслуг, ассоциируются с более высоким уровнем развития: назначения, основанные на заслугах, являются самым важным фактором, за которым следуют внутреннее продвижение и стабильность карьеры (Evans and Rauch 1999).

более высокого качества и функционируют более эффективно;¹

- направлена на искоренение дискриминации и обеспечение равных возможностей, а также помогает выстроить такую систему государственного управления, которая является отражением общества, которому она служит. В Южной Африке, например, система меритократии включает в себя обязательства по искоренению дискриминации.²

Продвижение меритократии и этики на государственной службе

Назначение на государственную службу на основании служебных заслуг может быть предусмотрено в законе, кодексе поведения, реализовано через компетентный центральный орган по найму персонала путем ясного разделения административных и политических функций.

Такие инициативы, как правило, встроены в более широкие институциональные реформы, нацеленные на управление производительностью и развитие лидерства. Они требуют активного участия комиссий, состоящих из представителей государственных органов или учебных учреждений в сфере государственной службы, имеющих мандаты на создание этического и основанного на служебных заслугах на государственной службе потенциала.

Для обеспечения прозрачности и отчетности необходимо наличие сдерживающих факторов и противовесов внутри учреждений. Это включает в себя расширение прав и возможностей граждан для участия в общественных процессах, в том числе путем предоставления услуг мониторинга. В эпоху передовых информационных и коммуникационных технологий

¹Принятие решений о персонале на основании профессиональных качеств и заслуг систематически ассоциируется с меньшим уровнем коррупции (Recantini et al. 2005). Система, основанная на заслугах, может также способствовать привлечению высокообразованных кандидатов. Это очень важно, учитывая, что получение высшего образования среди государственных служащих связано с повышением налоговых доходов, сокращением коррупции, более эффективным управлением государственными финансами и более высоким экономическим ростом (Arezki and Quintyn 2013; Arezki et al. 2012).

² See Page 33, *Gender Equality in Public Administration*, UNDP 2014.

(ИКТ) существует много новых возможностей и инструментов для открытия пространства и каналов для взаимодействия граждан с государственными органами.

Платформа «Ушахиди» является хорошим примером этого. «Ушахиди» была разработана в качестве системы раннего предупреждения в Кении для поддержки усилий по разрядке всплесков волнений после выборов 2007 года. Авторы изобретения содействовали живой отчетности о случаях насилия через текстовые сообщения или другие средства, а затем смогли обозначить, что происходит и где требовалась помощь, для того чтобы власти могли отреагировать.

Программное обеспечение с открытым исходным кодом на платформе «Ушахиди» в настоящее время применяется для других установок и при разных обстоятельствах по всему миру, в том числе для отслеживания насилия в отношении иммигрантов, волнений, связанных с выборами, и случаев истощения аптечных запасов, для того чтобы вызвать реакцию со стороны властей. В Афганистане платформа была использована для разработки ПО «Watertracker», что является краудсорсинговым инструментом на базе общин, который расширяет возможности граждан для контроля функционирования скважин и других пунктов водоснабжения. По оценкам, от тридцати до пятидесяти процентов всех пунктов водоснабжения в Афганистане не функционирует после двух лет, так что потенциал этой новой технологии для улучшения оказания услуг огромен.

Совершенство на государственной службе не может быть достигнуто без политиков, являющихся сторонниками реформ, и лидеров, готовых создать более клиентоориентированную государственную службу. В Казахстане развитие меритократии и профессиональной государственной службы является частью повестки дня амбициозной институциональной реформы.

Вклад ПРООН в совершенствование государственной службы

ПРООН имеет многолетний опыт в оказании поддержки странам в реализации реформы государственной службы. Мы работаем с министерствами, местными органами власти, конституционными органами и организациями гражданского общества. Наша цель заключается в обеспечении преобладания

меритократии и этических стандартов. Мы подчеркиваем важность повышения качества услуг для бедных, изолированных и обездоленных групп, в том числе в таких областях, как борьба с ВИЧ, здравоохранение, образование, социальные услуги, энергетика, водоснабжение и канализация.

В качестве надежного партнера правительств в Европе и Содружестве Независимых Государств ПРООН поддерживает реформы государственного управления в регионе путем укрепления нормативно-правовой базы, направленной на предотвращение неправомερных действий и коррупции, обучение гражданских служащих и укрепление потенциала надзорных учреждений.

Позвольте поделиться некоторыми примерами нашей работы в вашем регионе:

- К примеру, в Грузии, Молдове, Черногории ПРООН сыграла важную роль в оказании помощи при запуске реформы государственного управления и ликвидации пробелов в национальных учреждениях путем введения инструмента развития потенциала.¹ Эти инновационные механизмы обеспечивают технические консультации по требованию на самом высоком уровне государственной службы, по обучению и наращиванию потенциала, а также финансирование ключевых приоритетов. С помощью этих механизмов правительства получили доступ к наилучшему опыту международного и местного уровней, который бы в противном случае был вне досягаемости.²
- В Бывшей Югославской Республике Македонии, Боснии и Герцеговине, Молдове ПРООН поддерживает национальные учреждения в разработке и реализации планов по построению честной государственной службы³

¹ Существуют «механизмы, посредством которых соответствующие службы поддержки развития потенциала создаются, финансируются и/или координируются на основе интегрированных, комплексных, гибких подходов, предусматривающих взаимную поддержку, для того, чтобы эффективно и устойчиво реагировать на меняющиеся потребности устойчивого наращивания потенциала». Дополнительная информация содержится в исходных документах и материалах.

² Развитие потенциала в действии – обзор инструментов развития потенциала, подведение итогов и концептуализация, введение и управление инструментами развития потенциала, ПРООН, июль 2012 г.

³ Планы по построению честной государственной службы являются организационными планами для внедрения и подтверждения добросовестности организации. План по построению честности предусматривает:

на центральном и местном уровнях, чтобы помочь выявить и устранить коррупционные риски и внедрить меры по содействию меритократии и справедливости на государственной службе.

- Работая с образовательными учреждениями в сфере государственной службы в регионе, мы помогаем развивать учебные программы для поддержки обучения и профессионального развития государственных служащих. ПРООН помогла создать в Федерации *Боснии и Герцеговины (БиГ)* агентство гражданской службы, а также создала систему обучения государственных служащих по всей стране.

Как я упоминала ранее, информационные и коммуникационные технологии являются мощным инструментом для стимулирования вовлечения граждан в мониторинг деятельности государственных учреждений и в работу по предоставлению лучших услуг населению.

В *Кыргызстане* ПРООН и Всемирный банк поддержали принятие стратегии электронного правительства, а также провели оценку возможностей технологической и государственной служб, требуемых для освоения данных. Разработчики программного обеспечения и государственные должностные лица соберутся воедино для поиска инновационных решений таких проблем, как неэффективное государственное финансовое управление.

ПРООН также подчеркивает важность инновационных решений для вопроса предоставления государственных услуг. Например, в *Бывшей Югославской Республике Македония* ПРООН поддержала Министерство труда и социальной защиты в проверке трех различных подходов к повышению эффективности деятельности сервисных центров в цыганских районах. Эти сервисные центры были разработаны по принципу «одного окна» для предоставления услуг, связанных с социальной защитой, занятостью, здравоохранением, жильем, образованием и юридической деятельностью. Наибо-

-
- *определение соответствующих коррупционных рисков в различных рабочих областях отдельной организации;*
 - *оценка угрозы, которую могут нести коррупционные риски для отдельной организации;*
 - *определение мер по сокращению или устранению коррупционных рисков.*

лее успешным из трех пилотируемых подходов явилось расширение прав и возможностей молодых людей в качестве агентов перемен в своих общинах. Оснащенные планшетами и смартфонами, они объединили юношескую энергию, технологии и местные знания для повышения осведомленности общественности об оказываемых услугах и увеличения числа людей, имеющих доступ к сервисным центрам.

Стратегическое сотрудничество между Казахстаном и ПРООН в совершенствовании государственной службы

Мы рады работать в тесном сотрудничестве с Казахстаном по практикам в сфере государственной службы. Твердая позиция Казахстана в этой области делает логичным выбор места нахождения Регионального хаба государственной службы именно в Казахстане, в Астане, партнерством с которым ПРООН гордится. Под руководством председателя Байменова деятельность Хаба направлена на выполнение трех задач:

- 1) служить сетью для продолжительного обмена опытом и знаниями в сфере государственной службы, включая сотрудничество Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество;
- 2) стимулировать совершенствование государственной службы в регионе; и
- 3) проводить совместные исследования инноваций в сфере государственной службы, в том числе использование большого объема данных для конструктивного определения политики, а также использование новых цифровых технологий и социальных сетей для продвижения участия граждан в делах госслужбы.

Учитывая важность опыта государственной службы для устойчивого развития, данный Хаб будет способствовать позиционированию Казахстана как лидера в осуществлении новой повестки дня в области устойчивого развития. Благодаря Хабу Казахстан и партнеры смогут обмениваться опытом и передовой практикой. В этой связи я рада видеть здесь так много стран региона Восточной Европы и СНГ, представленных здесь сегодня, в том числе *Грузию, Азербайджан, Бывшую Югославскую Республику Македония, Кыргызстан и Таджикистан.*

Однако я уверена, что Хаб будет выходить за пределы этого региона. Сотрудники Регионального хаба государственной

службы в Астане уже побывали в Глобальном центре политики ПРООН по вопросам совершенствования опыта государственной службы в Сингапуре, чтобы узнать об исследованиях, проведенных в Центре, и инициировать совместные исследования. Такое сотрудничество и обмен знаниями будут стимулировать новое мышление для достижения совершенства в государственной службе.

Я приветствую идею, выдвинутую Региональным хабом в Астане и нашим Глобальным центром политики в Сингапуре, – они называют ее «Новой преданностью государственной службе». Она основывается на концепции «Нового государственного менеджмента», влияние данного подхода к реформе тесно связано с моей страной, Новой Зеландией. «Новая преданность государственной службе» акцентируется на том, что должностные лица должны быть уполномочены и *чувствовать* свои полномочия, чтобы делать то, для чего они, в первую очередь, пришли на государственную службу, то есть служить гражданам.

Эта «Новая преданность государственной службе» стремится развивать высокую удовлетворенность работой, гарантируя, что все государственные служащие чувствуют себя непосредственно занятыми в улучшении жизни своих сограждан. Глобальный центр ПРООН по вопросам совершенствования опыта государственной службы в настоящее время проверяет идеи о том, как реализовать это стремление на практике через основные программы исследований в сотрудничестве со Школой Ли Куан Ю по государственной политике Национального университета Сингапура. Это исследование будет изучать двигатели мотивации среди чиновников в развивающихся странах. На удивление мало что известно об этом. В Мьянме, например, Центр проводит опрос государственных служащих, чтобы понять, какие действия могут подтолкнуть госслужащих сделать больше, чем требуется, чтобы быть полезными для обездоленных групп. Я надеюсь, что наш вклад поможет привить и возобновить такое чувство страсти у государственных служащих по всему миру.

Я надеюсь, что Региональный хаб в Астане будет соответствовать высоким ожиданиям, предъявляемым к нему, обеспечивая конкретные результаты и инновации в области исследований,

управления знаниями и наращивания потенциала для совершенствования государственной службы.

ПРООН обязуется поддерживать Хаб для достижения его целей и работать в тесном сотрудничестве с правительством Казахстана в этом направлении. Мы с нетерпением ждем продолжения нашей работы по всему миру в поддержку создания профессиональной и современной государственной службы.