

ISSN 2409-5532

INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE



JOURNAL OF THE REGIONAL HUB
OF CIVIL SERVICE IN ASTANA

www.regionalhub.org

ISSUE 5, OCTOBER 2015



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ЖУРНАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО ХАБА
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В АСТАНЕ

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE
REFORM AND PRACTICE**

Issue 5

October 2015

Meritocracy and Professional Ethics
as Key Factors for Civil Service
Effectiveness

Astana

EDITORIAL TEAM

Editor-in-Chief
Yernar Zharkeshov

Assistant
Fariza Mukanova

Editorial Board
Alikhan Baimenov (Kazakhstan)
Max Everest-Phillips (Singapore)
Rex Facer (USA)
Pan Suk Kim (South Korea)
Panayiotis Liverakos (USA)
Osman Osmani (Afghanistan)

Proofreader
Yekaterina Dotsenko

Design
Nataliya Anissimova

Designed and printed
in "Center Elite" press
29a Saryarka Ave., Astana, 010000.

CALL FOR SUBMISSIONS

Practitioners and academics from the participating countries of the Regional Hub of Civil Service in Astana (ACSH) and beyond are invited to submit their papers, case studies and book reviews for the next issue of the journal. Any papers related to the issues of civil service development including, but not limited to, human resources management, performance appraisal, training and development, ethics, anti-corruption, etc. are welcome.

Paper guidelines

Please substantiate your policy analysis with tangible policy recommendations. Manuscripts should not exceed 8,000 words including abstract, endnotes and references. Submissions must include a one-page (maximum) abstract of the paper with author's contact information. Citations must follow the social science author-date method in the Harvard style. Authors are also encouraged to submit their book reviews (max. 1,500 words).

*Manuscripts should
be submitted electronically
to journal.acsh@undp.org*

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
Ернар Жаркешов

Помощник редактора
Фарица Муканова

Редакционный совет
Алихан Байменов (Казахстан)
Макс Эверест-Филлипс (Сингапур)
Рекс Фэйсер (США)
Пан Сук Ким (Южная Корея)
Панаиотис Ливеракос (США)
Осман Османи (Афганистан)

Корректор
Екатерина Доценко

Дизайн
Наталья Анисимова

Сверстано и отпечатано
в типографии «Центр Элит»,
010000, г. Астана, пр. Сарыарка, 29а.

ПРИГЛАШЕНИЕ К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

Приглашаем практиков и ученых стран – участниц Регионального хаба в Астане и других стран направлять статьи, кейс-стади и обзоры книг для публикации в следующем номере журнала. Приветствуются любые статьи, не только по вопросам развития госслужбы, но и управления персоналом, обучения, этики, противодействия коррупции и т. д.

Требования к материалам

Просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объем статей не должен превышать 8 000 слов (с учетом примечаний и библиографии). Статьи должны содержать аннотацию объемом не более одной страницы и контактные данные автора. Цитирование должно соответствовать Гарвардскому стилю цитирования (Harvard style). Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

*Статьи предоставляются
в электронном виде на адрес
journal.acsh@undp.org*

INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM
AND PRACTICE, ISSUE 5, OCTOBER 2015

ARTICLES

Wu-Wei and Professional Ethics in Public Service: Non-Action for the 21st Century11
Max Everest-Phillips

How to Evaluate the Maturity of Managerial Competencies: a Quantitative Approach28
Ihar Hancharonak, Boris Novysh

Theoretical and Practical Aspects of Increasing Efficiency of the Administrative Procedures System-wide: Experience of the Presidential Administration of the Republic of Kazakhstan39
Baurzhan Zhaubassov

Development of Creative Civil Servants for a Knowledge-based Society: the Case of South Korea55
Young Je Yoo

Legal Regulation of an Anti-corruption Assessment of the Public Servants' Performance in the Russian Federation61
Dinara Minnigulova

COMMENTARIES OF SPEAKERS OF THE GLOBAL CONFERENCE "MERITOCRACY AND PROFESSIONAL ETHICS AS KEY FACTORS FOR CIVIL SERVICE EFFECTIVENESS" AND OF THE DISCUSSION PANEL OF THE ACSH "INTERNATIONAL COOPERATION ON CIVIL SERVICE EXCELLENCE: A BRIDGE TO ACHIEVING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS"

Modernizing Civil Services for the New Sustainable Development Agenda (Keynote address)81
Helen Clark

Meritocracy and Professional Ethics as Key Factors for Civil Service Effectiveness88
Alikhan Baimenov

Meritocracy and Public Service Excellence 94
Max Everest-Phillips

Towards Integrity in the Public Service in Eastern Europe and Central Asia100
Olga Savran

Corruption Prevention in the Civil Service: a Case of Finland 111
Anneli Temmes

Increasing the Effectiveness of Public Administration by a Strategic Benchmarking Method 115
Asylbek Bolotbayev

Modalities for Regional and Global Cooperation on Civil Service Development towards the SDGs 127
Patrick Keuleers

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, НОМЕР 5, ОКТЯБРЬ 2015**

СТАТЬИ

У-Уэй и профессиональная этика на государственной службе: «недеяние» в XXI веке. 11
Макс Эверест-Филлипс

Как оценить сформированность управленческих компетенций: количественный подход. 28
Игорь Ганчеренок, Борис Новыш

Теоретические и практические вопросы системного повышения эффективности административных процедур: опыт Администрации Президента Республики Казахстан 39
Бауржан Жаубасов

Развитие креативных государственных служащих для общества, основанного на знаниях: опыт Южной Кореи 55
Янг Джи Ю

Правовое регулирование антикоррупционной оценки деятельности государственных служащих в Российской Федерации. 61
Динара Миннигулова

КОММЕНТАРИИ СПИКЕРОВ ГЛОБАЛЬНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «МЕРИТОКРАТИЯ И ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА КАК КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» И ПАНЕЛЬНОЙ ДИСКУССИИ ХАБА «МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: МОСТ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ»

Модернизация государственной службы для новой повестки дня глобального устойчивого развития (ключевое выступление) 81
Хелен Кларк

Меритократия и профессиональная этика как ключевые факторы эффективности государственной службы 88
Алихан Байменов

<i>Меритократия и эффективность государственной службы</i> . . . 94 Макс Эверест-Филлипс
<i>Целостность государственной службы в Восточной Европе и Центральной Азии</i> 100 Ольга Савран
<i>Противодействие коррупции на государственной службе: опыт Финляндии</i> 111 Аннели Теммес
<i>Повышение эффективности системы государственного управления методом стратегического бенчмаркинга</i> 115 Асылбек Болотбаев
<i>Формы регионального и глобального сотрудничества по совершенствованию государственной службы в рамках целей устойчивого развития</i> 127 Патрик Кеулирс

NOTES FROM THE EDITOR'S DESK

Dear Reader,

We are delighted to present you the fifth issue of the International Journal of Civil Service Reform and Practice published by the Regional Hub of Civil Service in Astana (ACSH). This issue highlights articles of scholars and practitioners in the area of civil service and commentaries of speakers of the Global conference "Meritocracy and Professional Ethics as Key Factors for Civil Service Effectiveness" and of the discussion panel of the ACSH "International Cooperation on Civil Service Excellence: A Bridge to Achieving the Sustainable Development Goals".

Our fifth issue begins with the article of *Max Everest-Phillips*, who considers the ancient Chinese concept of "wu-wei" (purposeful 'non-action') as the professional ethos for public service of the 21st century. *Ihar Hancharonak* and *Boris Novysh* introduce a quantitative model of evaluating the maturity of managerial competencies of graduate students in a public management university. *Baurzhan Zhaubasov's* work provides an analysis of the aspects of increasing efficiency and evaluating performance of civil servants, based on the case of the Presidential Administration of the Republic of Kazakhstan. *Young Je Yoo* shares his experience and ideas on educating and training South Korean civil servants with a focus on developing critical thinking and creativity. This section ends with *Dinara Minnigulova's* article on the legal aspects of regulating the anti-corruption assessment framework of the performance of civil servants in the Russian Federation.

The second section of the Journal features the commentaries of the speakers of the Global conference and of the discussion panel starting with the keynote speech of the UNDP Administrator *Helen Clark* on meritocracy and ethics as the critical

factors for an effective civil service and their importance in achieving the sustainable development goals. It is followed by the speech of *Alikhan Baimenov*, who highlights the significance of, and the need for, exchange of information and experience between countries for effective civil service modernisation, as well as research perspectives and experience exchange within the framework of the Regional Hub of Civil Service in Astana. The next two commentaries also investigate the meritocracy issue: *Max Everest-Phillips* discusses how Singapore's successful experience of civil service reform can serve as a catalyst for reforming civil service in other countries and *Olga Savran* provides her recommendations for increasing civil servants' integrity and reducing corruption risks in Eastern Europe and Central Asia. Country specific anti-corruption measures are well presented in the speeches of *Anelli Temmes* from Finland and *Asylbek Bolotbayev* from the Kyrgyz Republic. *Patrick Keuleers's* commentary on the modalities for regional and global cooperation on civil service development towards the sustainable development goals is the last work of the fifth issue of the Journal.

Summing up our review of the fifth issue's content, we hope that it will be of value to anyone interested in the topics of professional ethics, meritocracy and anti-corruption in civil service, as well as other aspects of civil service development. We would like to acknowledge the contribution of those who provided their invaluable advice and guidance in developing our Journal and this issue, in particular. We also use this opportunity to invite our readers and authors to actively participate in subject-matter dialogues facilitated at the discussion platforms of the Regional Hub.

Yours Sincerely,
Editorial Team

Уважаемый читатель,

Представляем Вашему вниманию пятый номер Международного журнала реформы и практики государственной службы, издаваемого Региональным Хабом в сфере государственной службы в Астане. Данный номер содержит статьи ученых и практиков в сфере государственной службы, а также комментарии спикеров Глобальной конференции «Меритократия и профессиональная этика как ключевые факторы эффективной государственной службы» и панельной дискуссии Хаба «Международное сотрудничество по совершенствованию государственной службы: мост для достижения целей».

Наш пятый номер открывает статья *Макса Эверест-Филлипса*, в которой автор рассматривает древнекитайскую концепцию 'преднамеренного недеяния' в качестве этического принципа эффективной государственной службы в XXI веке. *Игорь Ганчерёнок* и *Борис Новыш* знакомят читателей с количественной моделью компетентностной оценки выпускников управленческого вуза. В работе *Бауыржана Жаубасова* анализируются вопросы повышения эффективности и оценки деятельности государственных служащих на примере деятельности Администрации Президента Республики Казахстан. *Ю Янг Жи* делится опытом обучения южнокорейских государственных служащих, сфокусированного на выработке критического мышления и творческого подхода. Наконец, правовому регулированию антикоррупционной оценки деятельности госслужащих в российской практике посвящена статья *Динары Миннигуловой*.

Второй раздел журнала представляет комментарии спикеров Глобальной конференции и начинается с ключевого выступления Администратора ПРООН *Хелен Кларк*, посвященного вопросам меритократии и этики как клю-

чевым факторам эффективности государственной службы и их важности для достижения целей устойчивого развития. В докладе *Алихана Байменова* отмечены важность и необходимость интенсивного обмена знаниями и опытом для качественной и эффективной модернизации государственной службы, а также намечены перспективные направления для исследований и обмена опытом в рамках Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане. Следующие два доклада затрагивают такой аспект, как меритократия. *Макс Эверест-Филлипс* рассуждает о том, как успешный опыт Сингапура может выступить катализатором для реформирования государственной службы в других странах. *Ольга Савран* предлагает рекомендации для повышения интегративности на государственной службе и снижения коррупционных рисков в Восточной Европе и Центральной Азии. Вопросам противодействия коррупции посвящены доклады *Аннели Теммес* (опыт Финляндии) и *Асылбека Болотбаева* (развитие антикоррупционной политики Кыргызстана на основе бенчмаркинга). Номер завершают комментарии *Патрика Кеулирса* о формах регионального и глобального сотрудничества по совершенствованию государственной службы в целях устойчивого развития.

Подводя итог нашему обзору пятого номера журнала, мы надеемся, что он будет полезен всем интересующимся вопросами служебной этики, меритократии, противодействия коррупции на государственной службе и иными аспектами её совершенствования. Благодарим каждого, кто участвует в развитии данного журнала, за их советы и рекомендации и приглашаем читателей и авторов к диалогу на дискуссионных площадках Регионального хаба.

С уважением,
редакционная коллегия

ARTICLES

СТАТЬИ



WU-WEI AS THE PROFESSIONAL ETHOS OF PUBLIC SERVICE: 'NON-ACTION' FOR THE 21ST CENTURY¹

Max Everest-Phillips²

Abstract

Public service currently lacks a guiding philosophy to underpin its role and work, not least in preserving long-term interest over short-term political expediency. Furthermore, if solutions to public sector problems are specific to context, no universal or common approach exists, nor is a definition of 'excellence' possible. This article suggests the ancient Chinese concept of 'wu-wei' (purposeful 'non-action') in public administration offers a well-tested solution, a simple yet profound way to guide realistic expectations of public service and its reform everywhere, while assisting public officials to cope with the increasingly complex demands put upon them in the 21st century.

Key Words: *Wu-wei, ethics, public service competencies, New Public Passion, innovation, complexity.*

Activity without action

"Something must be done!" shrieks every politician. The ambitious local MP emerges to congratulate the government on its handling of the crisis. The opposition spokesman puts in an appearance to condemn the ruling party for allowing acts of God to happen. The high-flying political appointee in the departmental 'delivery unit' continues to adjust the data until at last the graph shows that the problem has been 'fixed'. The junior minister rushes to the scene of the disaster, looking more shaken by the bumpy ride in the shabby vehicle from the office car pool than by the incident. The Secretary

¹ This paper was originally presented at the Nanyang Technological University Complexity Institute's 'East-West Barriers' workshop, Singapore, on 5 March 2015. It benefited greatly from the insights, ideas and ruthless editorial pen of Nayana Renu-Kumar from Harvard's Kennedy School of Government.

² Max Everest-Phillips is currently the Director of the UNDP Global Centre for Public Service Excellence (GCPSE) in Singapore. He was previously the Director of Governance at the Commonwealth Secretariat in London managing delivery of governance reforms to the Commonwealth's 54 countries. Mr. Everest-Phillips earlier held position of the Senior Governance Advisor in the Department for International Development of the UK.

of State cancels her holiday to exploit a much-needed opportunity to appeal to voters as earnest, committed and deeply motivated, at least to hang on to her job. Meanwhile her cavalcade is blocking the road, thus hampering the emergency services from dealing with the scene. The Prime Minister flies home from the Summit meeting, clutching his umbrella, waving a piece of paper and declaring “Peace in Our Time”, even as the invasion is taking place.

But, despite all the melodrama of apparent action, the government feels insecure. The reason is clear. “Events, dear boy, events!” warned British Prime Minister Harold MacMillan, when asked to sum up the problem of governing a country¹. He was right of course but, typically perhaps, not wholly honest: he had, after all, spent a career getting to the top of the greasy pole of national politics by turning happenstance to political advantage.

Events are indeed the oxygen of politics. Being a politician is about leading and, more importantly, being seen as a leader. That requires opportunities to show leadership skills: ‘lights, camera, action!’, or *wayang*, the Malay word used for politics as dramatic performance.

Yet the politics of prestige and panic under the spotlights has not always seemed inevitable. Over the throne in the Forbidden City hangs a piece of calligraphy designed to remind any Chinese emperor of the limits to even heavenly ordained power, and the preposterousness of political posturing. The writing captures the great insight from thousands of years of studying the art of good governance in ancient China, including how to avoid the danger of political over-reaction. In a few elegant brush strokes, the skills of a great ruler are reduced to two Chinese pictograms.

Wu-wei: Purposeful ‘Non-Doing’

The word these two Chinese characters render, *wu-wei*, literally means “non-doing,” and so can be translated simply as ‘inactivity’ or ‘inaction’. But its true meaning is more refined, certainly does not imply ‘indolence.’ Rather, as a personal objective and a rule for effective and efficient government, the idea exercised many ancient Chinese philosophers, including Confucius, Mencius, Xunzi and Zhuangzi (Ames, 1994). The clearest elaboration of the concept comes from Laozi, the founder of Taoism, in three pithy insights

¹ *Despite being one of the most cited quotations on politics, its origins remain uncertain.*

offered in the core text of this philosophy, the *Tao te Ching*. The first states: *The wise man deals with things through wu-wei and teaches through no-words. Ten thousand things flourish without interruption. They grow by themselves, and no one possesses them* (Chapter 2). The principle, then, is enigmatic, of non-action by purposeful design (the wise *deal with things*, not ignore them). This is elaborated by a second, more direct insight: *When wu-wei is done, nothing is left undone* (Chapter 48). This emphasises contrast, the union of two contradictory concepts, namely action (nothing remains undone) and no action (nothing is done). Any credible resolution of this paradox (and others related to it in the same school of thought, such as of ‘trying without trying’ or upholding the ‘virtue of non-virtue’) must somehow manage to combine both (Loy, 1985). How this can be anything other than a contradiction in terms might seem impossible.

That leads to the third and final strand of Laozi’s insight on the concept: *“The highest attainment is wu-wei and is purposeless”* (Chapter 38). So *wu-wei* also means avoiding a conscious effort in performing an action. Instead, through instinct or training, the action becomes second nature, without effort. Success, as in the Japanese martial art of judo, is the result of turning the force of the adversary against himself. Rather than ‘doing nothing’, this is Sun Tzu’s ‘winning without fighting’: under the weight of a heavy snowfall, the branches of a tree bend until the snow falls off and, having dropped the burden, the branches spring back.

Some scholars have concluded that *wu-wei* represents a mystic or unresolvable contradiction. Others suggest that the paradox can be resolved by the realization of Tao, which, like the Vedāntic revelation of Brahman and the Buddhist attainment of nirvāna, cannot be understood logically. A third interpretation suggests that the term was the unintentional consequence of the juxtaposition in early Taoism of its original “contemplative” and a subsequent “purposive” stance. However, such ambiguous responses need not be the only credible interpretations of this enigmatic concept.

The seeming contradiction of *wu-wei* can be resolved by realising that ‘non-action’ refers not to physical action but the mental state of the doer, in which *wu-wei* is balanced by *wu-bu-wei* (*nothing left undone*). *Wu-wei*, then, is more than studied fatalism ‘at the edge of chaos’, but describes “a state of personal harmony in which actions flow freely and instantly from one’s spontaneous inclinations—without the need for extended deliberation or inner struggle—and

yet nonetheless perfectly accord with the dictates of the situation at hand, display an almost supernatural efficacy” (Slingerland, 2000). In modern context and parlance, this implies critical judgment, enabling strategic prioritisation where intervention can make a real difference for all.

So *wu-wei* is action that is ‘natural’: not controlling or micromanaging to force things artificially in a certain direction, but ‘going with the flow’. In essence, *wu-wei* represents “the culmination of knowledge manifested in an ability to move through the world and human society in a manner that is completely spontaneous and yet still fully in harmony with the normative order of the natural and human world” (Slingerland, 2000). It is therefore, a professional skill, honing effective behaviours. If public service recruit for and inculcate *wu-wei*, officials would have a philosophical depth and an institutional consensus that would minimise politicisation, media pressure and self-promotion. Integrity would become intuitive, realism instinctive, honesty almost second-nature – the objective of any anti-corruption agency. As Zhuangzi, another early Taoist thinker explains, the best butcher is the one who has been chopping meat for so long that he does not need to think about where to cut, but carves up the meat by force of habit. If he stops to think about what he does, that perfect efficiency would be lost.

Wu-wei as the Ethical Professionalism of Public Service

Seen from this perspective, Laozi’s insights imply that as the complexity (*Ten thousand things*) of events (that *grow by themselves*) cannot be ‘possessed’ or controlled, the public official must ‘deal with’ events purposefully, not by neglecting his/her duty, but nevertheless with ‘non-action’. This is either through ‘effortlessness’, or the instinctive ability to act effectively and efficiently that is, indeed, a prized skill in public service everywhere, or on the basis of a carefully considered ‘do no harm’ problem diagnostic. That conclusion then must be communicated to the population (‘teaches through no-words’, supported by professional expertise and standards) judiciously through ‘non-action that speaks louder than words’.

Since the Dwight Waldo/Herbert Simon debate seventy years ago on whether public administration is a science, it has been a concern that public service lacks an adequate philosophical and methodological underpinning. As a result, research on public administration may suffer from insufficient analytical rigor because of the absence

of testable theory (Raadschelders, 1999). *Wu-wei* as a deeply-rooted philosophical basis for the professional ethics of public administration posits an ideal of peace and prosperity ('sustainable development' in modern terminology) built on effortless standards of spontaneous behaviour derived from either natural skills or cultivated habits, or both, that appear effortless (Hon, 2006).

In the institutional context of public service, spontaneity to respond effectively to crisis requires constant exercise, regular drills, and routine training. Public services must hire, train and retain public officials who are, by nature and training, calm and effective when a problem arises. This requires staff professionally trained to think and sufficiently self-confident to act by themselves and not wait for instructions for every step, but who can prioritise and keep headquarters well-informed but not overwhelmed by trivia. This, in colonial times, was described as 'character' and 'common sense' (Talib, 1999), but is too often lacking in modern public service (Hollingsworth, 2012). Similarly, the Japanese culture of etiquette and propriety continues to contribute greatly to assisting in times of crisis, as people are still capable of behaving in a 'civilised' way. This is a sharp contrast to many other parts of the world where society breaks down in the event of a crisis and looting and rioting become the norm. It is a culture of "every man for himself" where public authority imposes a solution to the problem. True bureaucratic 'non-action' is only possible when a culture of 'non-action' is also established in that society. Professional ethics in public service require an ethical political leadership and population.

Wu-wei identifies bureaucratic non-action as the essential skill of anticipating problems and tackling those that are susceptible to intervention early before they grow into major challenges. So in a well-functioning bureaucracy that acts with the professional ethics of *wu-wei*, much of their efforts will often go unnoticed. In case when problems are visible to the public, they are testament of the failure of a bureaucracy to anticipate these issues early enough. The arrogance of 'answers', 'fixes' and 'solutions' is then dangerous, when political leaders demand certainty where certainty is lacking. Instead, one can try to influence, but not pretend to control.

James C. Scott's classic work *Seeing Like a State* exposes the 20th century hubris of state planning everywhere: "The utopian, immanent, and continually frustrated goal of the modern state is to reduce the chaotic, disorderly, constantly changing social reality beneath it to something more closely resembling the administrative

grid of its observations” (Scott, 1998). Edmund Burke had, over a hundred and fifty years earlier, similarly warned against the ambitions of the French Revolution to remake mankind.

By contrast, Benito Mussolini, the dictator of Italy between 1922 and 1943, coined the term “Totalitarian” in his closing speech at the fourth Congress of the Italian National Fascist Party on 22 June 1925. His political vision advocated total state penetration of society. To achieve this, he called for radical social innovation through experimentation in which Italy would serve as a ‘pop-up lab of life’ (Kandel, 1997). By destroying ancient laws and venerable traditions, a new ‘rational’ society could be created in which the individual would be totally subservient to the state. Freed of ethical values and liberated from the past, the politician would become the artist, creating the amoral beauty of a new world forged by force and liberated through violence. Innovation, freed from any constraint from history, would be chiselled by the *Duce* or *Führer* from the raw material of the characterless anonymous ‘masses’ (Falasca-Zamponi, 2000).

In contrast, non-totalitarian Governments can only ‘nudge’ events and people. The skill, in the analogy of classical philosophers, is to imitate water sweeping around rocks and gradually wearing even granite down, rather than acting as a boulder crashing down on a river and upsetting the flow of its natural order. By training the instincts of long-term patience in an administrator or politician, behaviours become effortless or instinctive, based on universally shared professional ethics, ethos and values of public service as an institution with a lasting collective memory (systems thinking suggest the same point). For the seasoned bureaucrat the world over follows the universal, deep wisdom of *wu-wei* as the skill or art of ‘non-action’. The collective experience from over four thousand years of organisational development suggests that the wisest path may be the pursuit of the deliberate, conscious act of either effortless action (through good preparation) or non-action.

An ancient philosophy for modern public service excellence

Seen from this perspective, *Wu-wei* does not reflect a lack of professional ethics, or absence of concern. The core competence of public service is the capacity to maintain calm ‘common-sense’ – in the face of ‘something must be done’ hysteria and opinion poll chasing populist politics – should therefore be regarded as an

essential quality of good administration. The capacity of officials to maintain professional ethics, side-step the need for knee-jerk solution and offer decision makers, honest and fearless advice in the tradition of speaking truth to power, should become the hallmark of 'good governance'. The public official should aspire to calm common sense, or action without desire, based instead on a higher motivation or intention.

Professional ethics as *the highest attainment being wu-wei, purposeless, and nothing left undone*, characterized by ease and alertness by which – without even trying – experienced public officials are able to respond appropriately to whatever situation may arise. These ethics are vital if liberal democracies are to remain 'liberal' and avoid pandering to every whim of vociferous interests, public service must have the status and capacity to discern when public opinion is valid and needs to be factored into decision-making and when it is frenzied, ill-judged and guided by a mob mentality. The last few decades have exposed the dismaying failure of comprehensive reforms that claimed to drastically change how governments worked (Hood & Dixon, 2015). Unfortunately, rather than making public service more 'responsive', they instead fostered short-termism often resulting in the public service blindly following and not querying and guiding public opinion. The Dangerous Dogs Acts¹ rushed through parliaments in the UK and Holland were classic examples of this.

Now, having realized, albeit late that knee-jerk yet wide-ranging reforms may not be the solution, could *wu-wei* be the universalist philosophy required for a context-specific effective public sector? *Wu-wei* indeed implies that any action should be cautious and piecemeal experimentation rather than the grand design implementing the master plan through a 'logical' framework of causality. It implies cautious incrementalism in reforms, along the lines of Lindblom's "science of muddling through" (1959) within bureaucracies, as a rational way of managing complexity and the inherent uncertainty in predicting exactly what the consequence of reforms at each stage will be. This means rejecting 'best practice' in favour of 'best fit', that is the most appropriate to context, and proceeding by reason and compromise, quiet negotiation, 'purposive muddling'

¹ "In Westminster, that's the byword for a spectacular mess, specifically legislation botched through being rushed. If a minister ponders a panicked response to a news story, a wise spud, or special adviser, will be on hand to whisper: "Careful. That could end up being a bit dangerous dogs." Freedland, J. (2013). *Dangerous dogs legislation – don't mess it up again*. *The Guardian*. 6 August 2013.

and ‘satisficing’. This is not ‘effortless action’ but the minimum appropriate action, that is, efficient within bounded rationality: *Reason must guide action in order that power may be exercised according to the intrinsic properties and natural trends of things.*¹

This philosophy of self-generating natural order derived from a seeming contradiction, assumes high relevance when confronted by ‘the edge of chaos’ (Ramalingam, 2014). This modern concept, in complexity science, of emergent self-order in complex systems means the search for such a sense of natural order will place a premium on calm common sense throughout the 21st century. For public service everywhere is confronting rapid change, as well as limits on funding and capacity constraints. Henry Kippin, for example, calls attention to changes evident in public service. A major one is that public service will increasingly be delivering less by itself, and doing more to create the platforms to enable others (Kippin, 2015).

In any society, people learn how to interact with one another, to work with one another through social etiquette, norms, or professional protocols. Public service as an organization and institution derived from the ‘political settlement’ in every state, links elites to the wider population, politicians to taxpayers, government to citizens, an instrument of state but also a symbol of unity, galvanizing or blocking action by careful positioning and use of discretionary authority, creating the climate where self-order can finally emerge. The public service of the future will act less as the universal solution. Instead it will have the *wu-wei* ambition of symbolic ‘non-action.’ Effortless and pre-emptive, meaningful by signaling concern for problem, its main task becomes to uphold and guide a natural order, and its main skill the emotional and cultural intelligence underpinning spontaneity and intuition (Slingerland, 2014). The more public service collaborates to co-create with society, the more it will be capable of non-action, offering direction, but leaving civil society and the private sector to act.

This concept of “non-action” is, indeed, the central guiding insight in Taoist thought. If *wu-wei* meant ignoring complexity and rapid transformation, it would risk being irrelevant. In that, perhaps, there is another profound divide: between those people who see the commonality of mankind with small albeit important differences,

¹ *Book Nine of the Huai Nan Tzu, compiled under the patronage of Liu An at the court of Wu Ti perhaps around 140 B.C. presents wu-wei as serving state efficiency, within the Legalist political philosophy.*

and those who see deep differences with a weak commonality. But the “Act of non-action” refers to mastering the art of minimum effort to align public authority to create trust and the legitimacy of power. This, indeed, is the original sense of *Wu-wei* when it appears for the first time, not in Taoist texts, but in the work of Confucius (Ames, 1981). His sole recorded reference to *wu-wei* relates how the philosopher-king, Shun, governed efficiently by simply occupying the throne: *If anyone could be said to have achieved proper order while remaining inactive (wu-wei), it was Shun. What was there for him to do? He simply made himself respectful and took up his position facing due South (Analects, 15.5)*. By regulating his own conduct so that it upholds order and tradition (Emperors ‘naturally’ always face South), the ruler sets a positive example and thus influences his subjects without any need for coercion (Loy, 1985). So, as Laozi observed, *If he acts without action, order will prevail (Chapter 3)*. Competent bureaucracy requires effective political leadership, applying *wu-wei* to promote prosperity for all citizens, or, as in Singapore, an ‘administrative state’ constraining the ‘irrationality’ of politics. Thus the developmental state evolves, usually to the lyrics of nationalism (Everest-Phillips, 2015).

Yet, while the influence of *wu-wei* has been credited for the rise of *laissez-faire* liberal democracy in Europe in the 18th and 19th centuries (Hobson, 2004), Laozi (chapter 57) posits a philosophy of government also suitable for the post-Great Recession 21st century: *The more laws and restrictions there are, The poorer people become. ... Therefore the sage says: ... I do nothing and people become rich*. But this is *wu-wei* not inaction. Markets only work when well regulated, not unregulated. The effective central bank governor or head of the competition commission/anti-trust agency is not indolent or inactive, but rather working by non-action.

Countries around the world face similar challenges from globalisation. Yet, contrary to expectation, this is not resulting in ever-growing uniformity of form and commonality in function among public administrations tackling similar challenges. Rather, although public service is evolving fast everywhere, the outcome is not convergence around some neo-Weberian principles and organisational structures, but increasing divergence – just as appeared in the late 19th century between the then industrialising world (Silberman, 1993).

An effective and efficient public service is essential for good

governance, credible stewardship and sustainable development (Barber, 2015; Turner et al., 2015). Yet the historic and philosophical differences shaping the effective behaviours and actions of public bureaucracy in different countries with different traditions and cultures are, however, poorly understood. As the flattery of ‘isomorphic mimicry’¹ from ‘international best practice’ gives way to more home-grown ‘best fit’ experimentation, public service is becoming ever more diverse and divergent among the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) member states, between the developed and developing world, and within developing countries.

Yet this growing diversity indicates the common understanding about how the world actually works, shared by public administrations addressing the universal needs and characteristics of humanity. This is ‘wu-wei’. Refined by over two thousand years of practical experience, it offers insights of common value today that helps link an ever more integrated, yet divided, globalised world. While the political rhetoric of intransigence can foster a dialogue of the deaf between East and West or North and South (and, increasingly between other more refined polarities such as North-West and South-East), a common understanding of public service would ease the sense of humanity divided by its common problems. The legitimacy bestowed by a shared philosophical understanding of public administration would be invaluable, in the ever-increasing complexity of decision-making in the 21st century, for guiding officials to cope with the pressures in public service careers.

Wu-wei and innovation

‘Innovation’ is the fashion of the moment to address ever increasing change, but the risk involved may have unforeseen and unintended impacts. An obsession with physical innovation may cause organizations to drift away from their critical goals – getting the routine right also matters. But professional ethics are challenged when there is rarely money, promotion, or glory in advocating the *status quo*, while the rhetoric and the reality of innovation in public service can differ. Talk of promoting innovation can induce escalating cynicism that politics is about announcements not results. ‘Churn’ or change without adequately thought-through purpose, contributes to underperformance, poor decisions and

¹ Meaning building organisations in weak states to appear *de jure* to resemble those found in effective states, but without the *de facto* capability of functioning properly or at all: Pritchett et al (2010).

bad delivery. Improvement can occur without innovation. When is it better to follow the rubric of “if it ain’t broke, don’t fix it”? Are changes required by new technologies really “innovation”? How much innovation is re-inventing the wheel? Why is ‘reform’ so much more desired than cautious incremental improvement?

So professional ethics based on *wu-wei* suggests a typology of unhelpful ‘innovation’ that might include: i) Change for change’s sake that is not inspired by a vision of ethical, accountable, competent and capable public service and administration; ii) Innovation for self-advancement that is not motivated for the common good but by material self-interest; ‘Innovation’ for permanent revolution to destabilise and intimidate employees; iii) Experimentation without proper analysis; iv) Innovation driven by evolution in technology without change in the institutional and organizational system, as with e-government without business process re-engineering; and v) Risk-taking too costly for the poor and vulnerable to contemplate.

But changing mind sets is the biggest innovation. *Wu-wei* expresses the professional ethic of bureaucratic caution in the face of complex political choice and uncertainty. So when a crisis does arise, the public service may need to perform symbolic *wayang*, buying time to allow non-action to resolve the issue. Non-action is required when the time is not right, the means to act are lacking, or action can do more harm than good. Across thousands of years, Confucianism, Taoism and other schools of thought placed deep faith in *wu-wei* as a personal spiritual competence and as the professional ethics for government. For this, however, modern performance management is problematic as the *wu-wei* resolution of problems before they attract political attention, requires personal qualities lacking in the ‘talent matrix’: the ability to be genuinely respected, and modesty. It is also recognition that many problems can only be managed, not fixed until the context changes and new opportunities arise. Thirty years of civil war in Northern Ireland, for instance, required patiently waiting for the right opportunity to end. But political short-term incentives make it often impossible to admit that complex problems may be either unresolvable, or eventually resolve themselves when left alone as context changes. ‘Mission Accomplished’ today could be the start of a new round of crisis tomorrow, stumbling from one intervention to another, worsening problems in the name of finding ‘solutions’.

Instead, minimal tinkering limited in scope and ambition may

be advisable in certain contexts. This underlines that “Action of non-action” refers to mastering the art of minimum effort to align public authority to create trust and the legitimacy of power. The concept of ‘Non-action’ therefore captures the idea that informed bureaucracy everywhere undertakes considerable fact-finding, analysis and planning before concluding that, in the face of risk and uncertainty, a ‘do no harm’ caution is prudent. *Wu-wei* promotes ‘learning by doing’ and ‘muddling through’ that has been a notable attribute of effective public administration reform (Andrews, 2013; Levy, 2015). One reason, as the Nobel Prize winning economist Herbert Simon pointed out, is that public administration is governed by contradictory principles, similar to *Wu-wei*. As a result, public officials do not seek optimal but rather accept satisfactory and sufficient solutions (Simon, 1956). *Wu-wei* as a ‘natural’ and ‘effortless’, not ‘maximising’ approach, pre-empted ‘satisficing’ in public administration and ‘problem-driven iterative adaptation’ in public service reform by two and a half thousand years.

Wu-wei as Professionalism with Pride and Passion

Non-action in bureaucracy requires, however, hard work and cunning, as viewers of the BBC series *Yes Minister* and *Yes Prime Minister*, are aware. Cautious, risk-averse bureaucrats intuitively embrace *Wu-wei* or “not doing,” as a professional skill. The meaning is not indolence as in just the ‘doing nothing’ of laziness: as every seasoned public official knows, *wu-wei* requires profound knowledge of the institutional context and experience in organisational culture, so rarely does ‘non-action’ allow for ‘inaction’. A one page official document can often be the result of months of writing, commenting, redrafting, inter-departmental consultative meeting, inter-agency wrangling, and condensing into a ministerial submission. The successful monarch or CEO reigns but does not rule: that is, the effective political leader, like a figurehead of state, avoids getting bogged down in trivial matters of government but influences or controls through strength of personality, breadth of political and professional networks, depth of ideas or the charismatic influence of his or her virtue (*te*). That, in modern parlance, delivers the vision that sets the direction and atmosphere.

Professional rationality does not appear to sit well with the aspiration that Helen Clark, the United Nations Development Programme Administrator, referred to, in a speech in Kazakhstan in May 2015, as ‘New Public Passion’. This concept, humanising ‘New Public

Management', emphasizes that officials need to be empowered, and to *feel* empowered, to do what they joined the public service for in the first place, namely to serve citizens. 'New Public Passion' seeks to nurture high job satisfaction by ensuring that all civil servants feel directly engaged in improving the lives of their fellow citizens (GCPSE, 2015). Does that embrace *wu-wei* philosophy?

The answer is that personal commitment is different from professional procedure: the medical doctor should feel a strong personal commitment to saving life and reducing people's suffering; but professionally must pursue calm procedures and clear rationality. As with the placebo effect, the general public may not be able to discern between purposive 'non-action' (a decision to not act as the best approach to the matter after heavily investigating the problem) and evasive 'inaction' (avoiding responsibility due to indolence, corruption or inefficiency). *Wu-wei* lay behind the Laozi's concept of government as the minimum interference conducive to the individual's quest for personal fulfilment. This is profoundly democratic (Feldt, 2010), but different from neo-liberal small government and free market argument for the state just to 'get out of the way.'

Conclusion: the 1st Astana Wu-Wei 'Official Non-Action of the Year' Award

Wu-wei offers the philosophical basis that is currently lacking for guiding modern public service. It eschews applying simplistic private sector principles but recognises that problems resolve themselves where political interference is more their cause than their solution. One idea of the last few decades that has overflowed all too readily to public service around the world, the often inappropriate fashion for PPP ('public-private partnerships'), should be replaced with PPPP – Prestige, Professionalism, Pride and Passion. For *Wu-wei* captures the cautious spirit of realistic ambition and officials' pro-social expectations of the added value from enhancing public welfare. It represents the public service's professional ethos of considered incremental change confronting complexity. The concept rejects the simplistic temptation of political leadership's 'vision' for sweeping reform to 'mould the masses' in the fascist manner, but recognises politics as a public spectacle and sport. People instinctively want heroes for leaders (Brown, 2014). Prestige matters, while political vision is needed to drive possibility of change.

Two schools of thoughts developed for how effortless action can

happen. While Confucianism advocates the discipline derived from years of practice to make a particular skill second nature, the Taoists promote freeing the natural instincts from within. The compromise approach of Mencius in the fourth century B.C. was to combine both approaches under the epithet: *Try, but not too hard*. That doubtless includes trying to explain the complexity of the Wu-Wei concept itself.

So ancient wisdom may not offer greater profundity than such modern preoccupations of public service as cost-benefit analysis or econometrics, but at least it incorporates more good humour. In that lies the real strength of humanity and, yes, even of bureaucracy too. But then even the data suggests that ancient wisdom is anyway not in the terminal decline in the realm of government that might have been feared: to take one measurable indicator, the ancient Greek philosopher Aristotle was mentioned 48 times in the British House of Commons in the nineteenth century, but referred to on 251 occasions in the 20th century, including 41 times in the 1990s, and with 21 mentions already between the years 2000 and 2005. Not bad going, especially for a long-dead Caucasian male who didn't have much faith in democracy.

The 4th Plenary Session of 18th Central Committee of the Chinese Communist party in 2012 ordered cadre members to project Chinese culture to the outside world as 'soft power' to increase the country's international influence. But Chinese culture, rather than being a weapon of nationalism, can more helpfully be seen as articulating universalist not 'superior' nationalist principles (Hon, 2006), reflecting the complex reality in the international flow and interplay of ideas (Hobson, 2004).

In this neo-Realism era of austerity and global competition, national governments and international organisations can apply *wu-wei* as a philosophy for public administration that concentrates on real comparative advantage and avoids attempting comprehensive solutions for every problem big or small, fixable or not amenable to a current solution. By eschewing grand but unrealistic plans, *wu-bu-wei* (*nothing left undone*) signifies the credibility of clear commitment to feasible policies (Krishnadas, 2015).

Wu-wei articulates realism and honesty about the limitations of public authority. Rather than forcing action and acting for the sake of it, the wisdom of *wu-wei* is to assist things to take their natural course,

to work ‘with the grain’ (Kelsall, 2008; Levy, 2015). The polarity of East and West may not, after all, be so polarised: bureaucracy fulfils an important function everywhere to uphold the present and inter-generational public good. Careful, cautious consideration of policy options is always needed. The facile belief, therefore, that the private sector has much to offer by way of guidance for public service, is doubtful. Public service should revert to its unique core task: to build and preserve fairness, trust and legitimacy.

In such complex challenges, *wu-wei* underpinning the ethics and epistemology of public service has much to offer sector-specific policies (eg. Barbalet, 2011; Moon, 2015). But the integrity it symbolises goes sadly unrecognised in modern public sector human resource management. So United Nations Development Programme might initiate an annual award for the finest example of purposeful non-action by a public servant anywhere around the world. Please therefore, inform the editors of this journal about the professional non-action over the last twelve months of which are you most proud (non-action in response to this call for examples is, however, not an option – nor, indeed, acceptable as an entry for the competition). Any winner of the first Astana Award for the Best Application of *Wu-Wei* in Public Service will be announced in early 2016 – or whenever the editorial board gets round to it. The prize could include a trip to Singapore to receive the award in person from the Director of the Global Centre for Public Service Excellence and the Chairman of the Regional Hub of Civil Service in Astana – but only if, after due, lengthy but effortless consideration, they deem such evident lack of ‘non-action’ to be appropriate.

References

- Ames, R. 1981. Wu-wei in ‘The Art of Rulership’ Chapter of Huai Nan Tzu. *Philosophy East and West* 31 (2), 88-123.
- Ames, R. 1994. *The Art of Rulership: A Study of Ancient Chinese Political Thought*. SUNY Press.
- Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development*. Cambridge.
- Barbalet, J. 2011. Market Relations as *Wuwei*: Daoist Concepts in Analysis of China’s Post-1978 Market Economy. *Asian Studies Review* 35 (3), 335-354.
- Barber, M. 2015. *How to Run a Government*. London.
- Brown, A. 2014. *The Myth of the Strong Leader: Political Leadership*

- in the Modern Age*. Oxford.
- Everest-Phillips, M. 2015. The Lyrics of Public Service Excellence. *Asian Journal of Public Affairs* 8 (1): 106-109.
- Feldt, A. 2010. Governing Through the Dao: A Non-Anarchistic Interpretation of the *Laozi*. *Dao*, 9 (3), 323-337.
- GCPSE. 2015. *From New Public Management to New Public Passion: Restoring the intrinsic motivation of public officials*. Singapore.
- Hobson, J. 2004. *The Eastern Origins of Western Civilisation*. Cambridge.
- Hollingsworth, C. 2012. Reclaiming Ethics and Character for Public Service. *Public Manager*. 41. (1): 60-62.
- Hon, T. 2006. *The Yijing and Chinese Politics: Classical Commentary and Literati Activism in the Northern Song Period, 960-1127*. SUNY Press.
- Hood, C. and R. Dixon. 2015. *A Government that Worked Better and Cost Less?* Oxford.
- Kandel, L. 1997. *Féminisme et Nazisme*. Publications de l'Université Paris.
- Kelsall, T. 2008. *Going with the Grain in African Development*. ODI Working and discussion paper. London.
- Kippin, H. 2015. *Five Shifts in Public Service*. Paper presented at the UNDP workshop 'Work in the Public Service of the Future.' Singapore. May 2015.
- Krishnadas, D. 2015. *FUSE: Foresight-Driven Understanding, Strategy and Execution*. Singapore.
- Levy, B. 2014. *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. Oxford.
- Loy, D. 1985. Wei-wu-wei: Non-dual action. *Philosophy East and West*, 35 (1), 73-87.
- Moon, S. 2015. Wuwei (non-action) Philosophy and Actions: Rethinking 'actions' in school reform. *Educational Philosophy and Theory* 47 (5), 473-503.
- Pritchett, L., Woolcock, M., & M. Andrews. 2010. *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Working Paper 234. Centre for Global Development, Washington DC.
- Raadschelders, J. 1999. A coherent framework for the study of public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9 (2), 281-303.
- Ramalingam, B. 2014. *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford.
- Scott, J. 1998. *Seeing Like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale.
- Silberman, B. 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Oxford.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making*

- Processes in Administrative Organization*. New York.
- Slingerland, E. 2000. Effortless Action: The Chinese ideal of wu-wei. *Journal of the American Academy of Religion* 68 (2), 293-328.
- Slingerland, E. 2014. *Trying Not to Try: The Art and Science of Spontaneity*. New York.
- Talib, N. 1999. *Administrators and Their Service: The Sarawak Administrative Service Under the Brooke Rajahs and British Colonial Rule*. Oxford University Press.
- Turner, M., D. Hulme and W. McCourt. 2015. *Governance, Management and Development*. London.

КАК ОЦЕНИТЬ СФОРМИРОВАННОСТЬ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КОМПЕТЕНЦИЙ: КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ ПОДХОД

Игорь Ганчерёнок¹, Борис Новыш²

Аннотация

В данной статье описывается разработанная количественная модель компетентности оценки выпускников управленческого вуза. Модель базируется на использовании многокритериального анализа по методу линейной комбинации локальных критериев. Модель и реализующая ее программа адаптируемы к требованиям работодателей, включая органы государственного управления.

Ключевые слова: компетентность, компетенция, высшее управленческое образование, рейтинговая система, векторный критерий, экспертные оценки.

В условиях высоко динамичного рынка труда молодых специалистов, требующего кардинального повышения эффективности образовательного процесса, важнейшее значение приобретает проблема оптимального «наполнения» специальностей в соответствии с требованиями, предъявляемыми работодателями. Ярким примером является сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в сфере государственного управления, требующий формирования новых специализаций, кардинальных изменений структуры типовых планов, содержания учебных планов и программ специальных дисциплин, включения новых и исключения неактуальных дисциплин в соответствии с новыми требованиями и т. д. Более того, значимость правильного кадрового решения особенно актуальна для сферы государственной службы в условиях ограниченных ресурсов, в том числе вызванных мировыми кризисными процессами.

¹ Ганчерёнок И. И., доктор физико-математических наук, профессор, проректор по учебной работе – директор Института управленческих кадров Академии управления при Президенте Республики Беларусь.
Контактные данные: тел. (+375 17) 229 51 13, e-mail: gancher@pac.by.

² Новыш Б. В., кандидат физико-математических наук, доцент, заведующий кафедрой экономико-математических методов управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.
Контактные данные: тел. (+375 17) 229 51 67, e-mail: novysh@pac.by.

Совершенствование образовательного процесса должно вестись на основе мониторинга реальной ситуации на рынке труда (его емкости и сегментации, тенденций изменения основных требований к качеству подготовки молодых специалистов и т. д.), системного анализа инноваций в сферах производства и образования, стратегий ведущих отечественных и зарубежных учреждений образования. Важнейшим фактором эффективного взаимодействия сферы образования с экономической системой государства (в частности, с ее производственным сектором) является мониторинг уровня знаний и компетенций будущих специалистов. Очевидно, требования к уровню и содержанию подготовки молодых специалистов различны для разных работодателей, что требует, в частности, тщательного и своевременного анализа информации о потенциальных потребителях, уровне конкуренции и целом ряде других факторов.

Одним из определяющих факторов достижения высокой конкурентоспособности молодых специалистов на рынке труда, несомненно, является повышение уровня сформированности их компетенций и компетентности [1–2].

Проблема оценки уровня компетентности тесно взаимосвязана с разработкой и использованием балльно-рейтинговых систем в сфере образования. Следует отметить, что, несмотря на обилие публикаций, посвященных рейтинговым системам оценки знаний студентов, деятельности преподавателей и подразделений вузов (например, [3–7]), данная проблематика по-прежнему актуальна, представляет несомненный практический интерес и требует проведения дальнейших исследований.

Решение не менее актуальной задачи оценки уровня сформированности компетенций выпускников вузов требует не только разработки научно обоснованной методики численной интегральной оценки компетенций выпускников, но и обработки огромного объема информации, включающего сведения о трудоустройстве выпускников, их карьерном росте, перспективах социально-личностного развития и т. д. Очевидно, подобный массив данных получить очень трудно (если вообще возможно), что, наряду с динамикой развития ситуации на рынке труда, постоянным ростом требований к квалификации молодых специалистов, высоким уровнем конкуренции и другими плохо предсказуемыми факторами, делает решение указанной выше задачи достаточно сложным.

В то же время с учетом необходимости достижения конкурентоспособности выпускников вузов и соответствующих программ подготовки специалистов, а также требований системы менеджмента качества необходима разработка адекватных компетентностных моделей оценки выпускников, позволяющих судить о перспективах их трудоустройства по специальности, актуальности учебных программ, возможностях оперативной корректировки учебного процесса и т. п.

В качестве подобной схемы может использоваться простой подход, использующий итоговый рейтинг выпускников по каждому типу компетенций – академических, социально-личностных и профессиональных. При данном подходе каждая компетенция может рассматриваться как самостоятельный критерий, что позволяет использовать один из методов многокритериального анализа, например, метод линейной комбинации локальных критериев (метод линейной свертки) (например, [8]). Как известно, данный метод предлагает использовать альтернативу с оптимальным значением векторного критерия:

$$R = \sum_{i=1}^n \lambda_i \cdot K_i \quad , \quad (1)$$

где R – значение векторного критерия,

K_i – значения локальных критериев,

λ_i – коэффициенты значимости локальных критериев.

Применительно к задаче оценки компетентности требуется учесть то, что каждая компетенция формируется некоторой совокупностью изучаемых дисциплин, причем роль конкретной дисциплины для одной компетенции может существенно отличаться от ее роли для формирования другой.

В этой связи будем использовать следующую формулу для расчета итоговой оценки общего уровня профессиональной компетентности выпускника:

$$R = \sum_{i=1}^n K_i \cdot S_i \quad , \quad (2)$$

где R – оценка общего уровня профессиональной (академической, социально-личностной) компетентности выпускника, суммирование проводится по всем компетенциям i , K_i – нормированный коэффициент значимости

компетенции i , S_i – уровень овладения компетенцией, определяемый по формуле:

$$S_i = \sum_j a_{ij} \cdot f_j, \quad (3)$$

где, в свою очередь, a_{ij} – нормированный коэффициент значимости дисциплины j для формирования компетенции i , f_j – уровень усвоения дисциплины (определяемый на основании оценки на экзамене), и суммирование ведется по набору дисциплин, формирующих компетенцию i .

Проведение расчетов требует использования экспертных оценок. В качестве экспертов целесообразно привлекать как специалистов-практиков (например, представителей организаций – заказчиков кадров), так и ведущих специалистов высших учебных заведений – деканов факультетов, заведующих выпускающими и профильными кафедрами, профессоров и доцентов, читающих лекции по соответствующим дисциплинам.

После надлежащей математической обработки экспертные оценки важности отдельных компетенций, а также значимости дисциплин для формирования каждой компетенции могут использоваться при оценке уровня компетентности на основе итогового рейтинга.

В качестве примера в Таблице 1 приведены экспертные данные, используемые при оценке важности отдельных компетенций. Для иллюстрации представлены некоторые компетенции из стандарта специальности «Управление информационными ресурсами» (УИР) Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Таблица 1. Экспертные оценки важности ряда компетенций специальности УИР (иллюстративный пример)

Индекс компетенции	Наименование компетенции	Оценка важности компетенции		
		Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3
ПК-9	Использовать современные средства телекоммуникаций	80	90	100

Индекс компетенции	Наименование компетенции	Оценка важности компетенции		
		Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3
ПК-11	Владеть методиками получения и обработки информации	90	100	100
ПК-16	Обеспечивать управление научно-исследовательскими, опытно-конструкторскими и опытно-технологическими работами в сфере информатизации систем организационного управления	100	90	80
ПК-19	Разрабатывать задания на проектирование баз данных и информационных систем	90	95	95
ПК-21	Обеспечивать администрирование и эксплуатацию информационных технологий, систем и ресурсов	75	85	90

Аналогично оценивается значимость каждой дисциплины в процессе формирования каждой компетенции (Таблица 2).

Таблица 2. Оценка значимости дисциплин в процессе формирования некоторой профессиональной компетенции (иллюстративный пример)

Компетенция	Дисциплина	Оценка важности дисциплины для формирования компетенции по 10-балльной шкале		
		Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3
Обеспечивать управление научно-исследовательскими, опытно-конструкторскими и	Алгоритмизация и программирование	9	9	8
	Операционные системы и компьютерные сети	8	9	10
	Системы баз данных	9	10	10

Компетенция	Дисциплина	Оценка важности дисциплины для формирования компетенции по 10-балльной шкале		
		Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3
опытно-технологическими работами в сфере информатизации систем организационного управления	Информационные системы и технологии	10	9	8
	Проектирование информационных систем	10	10	9
	Администрирование информационных систем	10	9	10
	WEB-технологии	7	7	8
	Управление информационной безопасностью	9	9	10
	Информационные ресурсы	9	9	8
	Информационный менеджмент	9	9	10

Программа расчета итогового рейтинга реализована в MS Excel на языке Visual Basic for Applications. На первом этапе производится селекция дисциплин, формирующих компетенции различных типов. В качестве примера в Таблице 2 представлены данные из рабочего листа, на котором автоматически формируются списки необходимых для каждой компетенции дисциплин, а также значения коэффициентов важности предметов (по 10-балльной шкале) и оценки выпускника из зачетной книжки. В процессе расчетов проводится необходимая нормировка всех представляющих интерес факторов (параметров).

В Таблице 3 представлены данные, используемые в расчетах. Они включают (в соответствии с обозначениями столбцов таблицы):

- А – важность предмета для формирования компетенции (10-балльная шкала);
- В – оценки выпускника;
- С – уровень усвоения (линейно зависит от полученных в результате итогового контроля оценок);

D – нормированный коэффициент значимости предмета для формирования профессиональной компетенции.

Таблица 3. Входные данные для расчетов итогового рейтинга

Индекс компетенции	Список дисциплин	A	B	C	D
ПК-1	Основы менеджмента	7	10	1,0	0,045
	Экономика организации	10	10	1,0	0,065
	Управление организацией	4	10	1,0	0,026
	Правовое обеспечение информационной деятельности	6	7	0,50	0,039
	Операционные системы и компьютерные сети	6	7	0,50	0,039
	Системы баз данных	6	9	0,83	0,039
	Администрирование информационных систем	4	10	1,0	0,026
	WEB-технологии	9	7	0,50	0,058
	Управление информационной безопасностью	4	10	1,0	0,026

В зависимости от полученного значения итогового рейтинга выпускник попадает в одну из категорий, например, в соответствии с градацией, иллюстрируемой на Рис. 1 (естественно, могут использоваться любая градация, любое число групп, представляющиеся удобными в использовании).

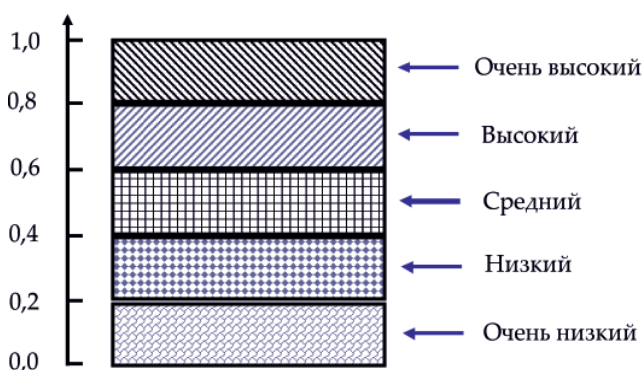


Рис. 1. Один из возможных вариантов распределения по уровням компетентности, определяемых итоговым рейтингом специалиста

В качестве примера на Рис. 2 иллюстрируется оцененный уровень компетентности одного из выпускников (расчетное значение $R = 0,733$).

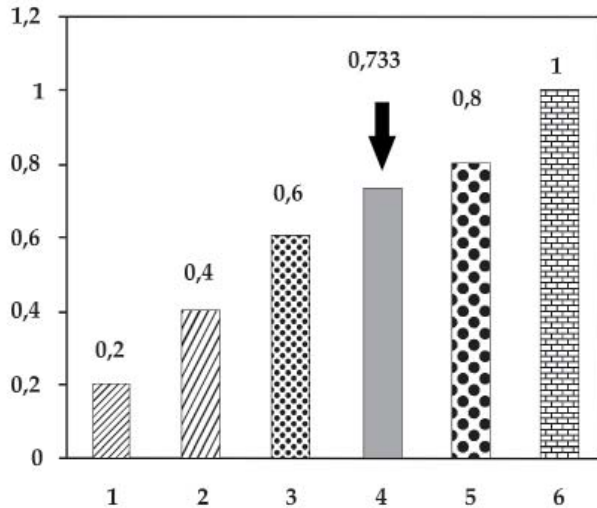


Рис. 2. Пример оценки общего уровня профессиональной компетентности одного из выпускников

На наш взгляд, предлагаемая схема оценки уровня компетентности на основе итогового рейтинга, несмотря на сложности, связанные с необходимостью привлечения значительного числа экспертов и проведения большого объема аналитической работы, позволит добиться более адекватной оценки уровня подготовки специалистов, чем, например, средний балл. Данная модель, в частности, позволяет учесть мнения как практиков, так и специалистов вуза, и при наличии существенных отклонений в результатах их оценок определить «степень рассогласования» мнений экспертов – представителей вуза и представителей организаций – заказчиков кадров. Появляется возможность сравнения результатов анализа, проводимого двумя категориями экспертов, что, в случае выявления существенных расхождений, может свидетельствовать о необходимости корректировки учебных планов и программ в направлении, определяемом требованиями современного рынка трудоустройства.

Используемая в данной работе модель и реализующая ее программа легко могут быть адаптированы с учетом

требований конкретного работодателя. При этом могут варьироваться (в соответствии с мнениями «сторонних» экспертов) списки исходных компетенций и формирующих их дисциплин, оценки важности отдельных дисциплин и т. д. Таким образом, формируется рейтинг выпускника с точки зрения данного конкретного работодателя. Это позволит повысить обоснованность приема на работу, снизит вероятность принятия неправильных кадровых решений и позволит учитывать специфику направления деятельности конкретной организации, предприятия, органа государственного управления, частной компании и т. д.

Применительно к рассматриваемой проблемной ситуации экспертами могут указываться приемлемые («желательные») диапазоны уровней компетентности (локальных критериев).

На Рис. 3 изображена ситуация, когда с учетом мнения работодателя сформированы три группы (агрегаты) компетенций, условно обозначаемые числами 1, 2, 3. При необходимости приема на работу нескольких специалистов процедура отбора позволит оценить число и список кандидатов с необходимым «образовательным потенциалом» (число точек, попавших внутрь параллелепипеда).

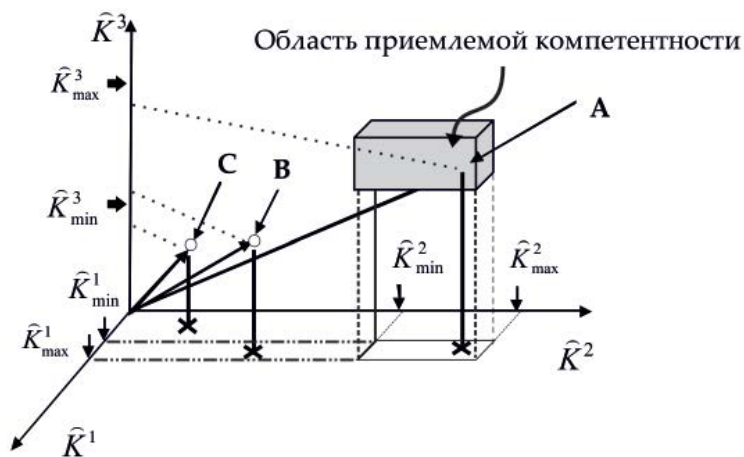


Рис. 3. Более сложная схема оценки компетентности. Приемлемые диапазоны компетентности представлены сторонами параллелепипеда. При этом выпускник А обладает достаточными уровнями освоения всех трех групп компетенций, выпускник В – двумя из трех, а выпускник С – не обладает достаточными уровнями освоения ни одной из трех групп компетенций.

Подход, иллюстрируемый на Рис. 3, представляется более гибким в том случае, когда возможно дифференцировать уровень профессиональной компетентности выпускника на различные составляющие, представляющие различный интерес для работодателей. Например, представленные на этом рисунке группы компетенций могут означать компетенции в сфере информационно-аналитической деятельности (\bar{K}^1), научно-исследовательской деятельности (\bar{K}^2) и проектной деятельности (\bar{K}^3).

Применение подобного дифференцированного подхода позволит моделировать спрос на выпускников вузов в различных сегментах рынка (государственных организациях, IT-компаниях, промышленных предприятиях различной формы собственности и т. д.).

Таким образом, разработанная модель оценки уровня компетентности выпускников вузов на основе итогового рейтинга может использоваться при анализе конкурентоспособности молодых специалистов, а также выявлении степени соответствия качества образовательных программ требованиям заказчиков кадров. Результаты подобных исследований представляют интерес как для учреждений образования, так и потенциальных работодателей.

Следует отметить, что используемый в настоящей работе алгоритм оценки уровня компетентности может использоваться при проведении перспективного (прогнозного) анализа с *учетом изменяющихся требований* рынка труда и заказчиков кадров (выявление тенденций изменения коэффициентов значимости). Данная задача, несомненно, представляет значительный практический интерес, и ее решение планируется осуществить в ходе дальнейших исследований.

Список используемых источников

1. Верещагин Ю. Ф., Ерунов В. П. Рейтинговая система оценки знаний студентов, деятельности преподавателей и подразделений вуза. Учебное пособие. – Оренбург: ОГУ, 2003. – 105 с.
2. Ганчеренок И. И. От формирования компетенций к компетентному управлению // Публичное управление (Армения). – 2011, № 1. – С. 18–29.

3. Ганчеренок И. И. От компетенции к компетентности специалиста // *Беларуская думка*. – 2009. – № 3. – С. 86–90.
4. Максимов Н. И., Савельева Г. П. Анализ и обобщение отечественного и зарубежного опыта создания рейтинговых систем оценки качества образования: учебно-методическое пособие. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов. – 2007. – Т. 56. – 41 с.
5. Перевощикова Е. Н., Голубева А. И. Рейтинговая система оценивания деятельности студентов как средство управления качеством образовательного процесса по специальности // *Инновации в образовании*. – 2007. – Т. 12. – С. 65–72.
6. Сазонов В. П. Балльно-рейтинговые системы оценивания знаний и обеспечение качества учебного процесса // *Высшее образование в России*. – 2012, № 6. – С. 28–40.
7. Таха Х. А. Введение в исследование операций / Пер. с англ. – М.: Изд. дом «Вильямс», 2001. – 912 с.
8. Шехонин А. А., Тарлыков В. А. Балльно-рейтинговая система оценивания результатов обучения // *Высшее образование в России*. – 2011, № 6. – С. 22–29.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМНОГО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР: ОПЫТ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Бауыржан Жаубасов¹

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы системного повышения эффективности административных процедур, применяемых в Администрации Президента Республики Казахстан.

Ключевые слова: *менеджмент, эффективность, государственное управление, персонал, принципы, показатели, процессы.*

Сейчас во всем мире возрастает актуальность системного повышения эффективности государственного управления и качества предоставления государственных услуг. В стратегических документах Казахстана Президент Н. А. Назарбаев четко определил, что значит профессиональный государственный сектор.

В этом контексте хотелось бы сказать, что любой вид деятельности необходимо видеть как процесс, иначе представление о своей работе будет обрывочным. Повар, у которого шашлык сторит на углях, не будет винить в этом мангал! Он знает, что нарушил одно из требований процесса: нельзя передерживать пищу на огне;

- важно осознать свою роль в этом процессе коллективного труда! Иначе как понять, для чего ты нужен и что от тебя хотят;
- необходимо уметь анализировать свои системные и частные ошибки, чтобы достичь результативности;

¹ *Жаубасов Б. Ж., кандидат юридических наук, работал на различных руководящих должностях в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, имеет опыт исследовательской работы в научно-исследовательских организациях, в том числе международных, является Заведующим секретариатом Дисциплинарного совета Департамента Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции по г. Астане. Имеет более 30 научных публикаций. Контактные данные: zhaubassov_b@mail.ru.*

- нужно уметь видеть результаты своей работы, оценивать этот результат и понимать его эффективность. Это условие взлета, без которого нет полета.

К сожалению, проблема большинства людей в том, что анализировать свой труд или же бездействие мало кто хочет. Многим легче просто что-то делать, подготовить записку, внести какое-нибудь предложение для солидности документа и избавиться от него. Чтобы потом, когда настанут сроки его исполнения, подумать над тем, как бы «закрыть» и забыть о его существовании.

Приведенные ниже примеры показывают, что с помощью современных технологий можно избавиться от лишних элементов процесса, составления различных отчетов об исполнении планов работ, государственных услуг – все это можно автоматизировать.

Как ни парадоксально, но размер, скорость и уровень качества работы современного госаппарата, к сожалению, ненамного изменились с течением времени. Госаппарат медленно воспринимает возможности современных технологий и программных обеспечений.

Очевидно, что в современных условиях роль государственного управления в развитии экономики любой страны из года в год продолжает усиливаться. Способность государства противостоять мировым кризисным явлениям и вызовам является важной составляющей обеспечения стабильности и роста благосостояния ее граждан [1].

Вопросы менеджмента и эффективного применения его элементов в государственном управлении рассмотрены в работах И. З. Аронова, Ф. У. Тейлора, У. Э. Деминга, С. Н. Нугербекова и многих других, между тем данная проблематика в Казахстане глубоко не изучена и нуждается дополнительных исследованиях.

Система Фридерика Винслоу Тейлора определила механизм управления качеством каждого конкретного изделия, «тайны ремесла» он заменил «последовательностью элементарных движений». На первый взгляд принципы Тейлора чрезвычайно просты.

Первый принцип повышения производительности физического труда гласит: надо изучить задачу и проанализировать движения, необходимые для ее выполнения.

Второй принцип: надо описать каждое движение и составляющие его усилия, а также измерить время, за которое оно производится.

Третий принцип: устранить все лишние движения; каждый раз, начиная изучать физический труд, мы обнаруживаем, что большинство процедур оказывается пустой тратой времени и мешает повышению производительности труда.

Четвертый принцип: оставшиеся движения, необходимые для выполнения поставленной задачи, снова соединяются вместе в единую логическую последовательность так, чтобы работник тратил на их выполнение как можно меньше физических и умственных усилий и минимальное количество времени.

Пятый принцип: необходимо соответствующим образом изменить конструкцию всех инструментов, используемых в данной работе. При оптимизации различных видов работ обнаруживается, что традиционные инструменты требуют доработки [2].

Так произошло с совком для песка (перенос песка был одним из первых видов физического труда, изученных Тейлором). Совок был неправильной формы, имел неподходящий размер и неудобную ручку. Множество недостатков можно найти и в инструментах, которыми пользуются, скажем, хирурги.

Применительно к государственной службе можно проанализировать набор инструментов, которые сотрудник использует в своей работе: начиная от ручки и принтера до электронной системы документооборота и прочих информационных систем. Принципы Тейлора выглядят очевидными, как и любые эффективные методы. Но чтобы выработать их, Тейлор экспериментировал в течение 20 лет.

За последние сто лет методика Тейлора претерпела бесчисленное множество изменений, уточнений и усовершенствований. Изменилось даже ее название. Сам Тейлор называл свою методику «анализом задач» или «научным управлением задачами».

Двадцатью годами позже эта методика получила новое имя – «научная организация труда» или «менеджмент». Еще через 20 лет, после Первой мировой войны, менеджмент в США, Великобритании и Японии стал называться «научным менеджментом», а в Германии – «рационализацией производства».

Тейлор показал, что никакого мастерства в физическом труде нет, а есть простые повторяющиеся движения. Производительными их делает знание, точнее, знакомство с оптимальными способами исполнения и организации простых однообразных движений [2].

Именно Тейлор был первым, кто соединил знания и труд. Необходимо отметить, что принципы Тейлора не получили признания со стороны современных ему профсоюзов, объединявших в то время работников высокой квалификации, мастерство которых объяснялось владением некими тайнами ремесла, причем владением монопольным. Крайне неприемлемо для профсоюзов было и то, что Тейлор пропагандировал оплату труда по конечному результату, т. е. за выполненное в срок задание, а не за процесс, т. е. за количество отработанных часов.

В целом, в мире накоплен значительный опыт, отраженный в трудах известных специалистов по системе управления качеством, однако одним из лучших примеров является «всеобщий контроль качества» Эдвардса Деминга (родился в 1900 г.).

Деминг проанализировал и организовал производственный процесс точно так же, как это сделал Тейлор. Но затем к методике Тейлора он добавил (примерно в 1940 году) контроль качества, основанный на статистической теории. В 70-х годах Деминг заменил секундомер и фотографирование этапов рабочего процесса телевидением и компьютерным моделированием. В остальном специалисты Деминга по анализу контроля качества – точные копии специалистов Тейлора по научной организации труда.

Знаменитый цикл Деминга позволяет руководителям добиться непрерывного улучшения работы организации (см. Рис. 1).

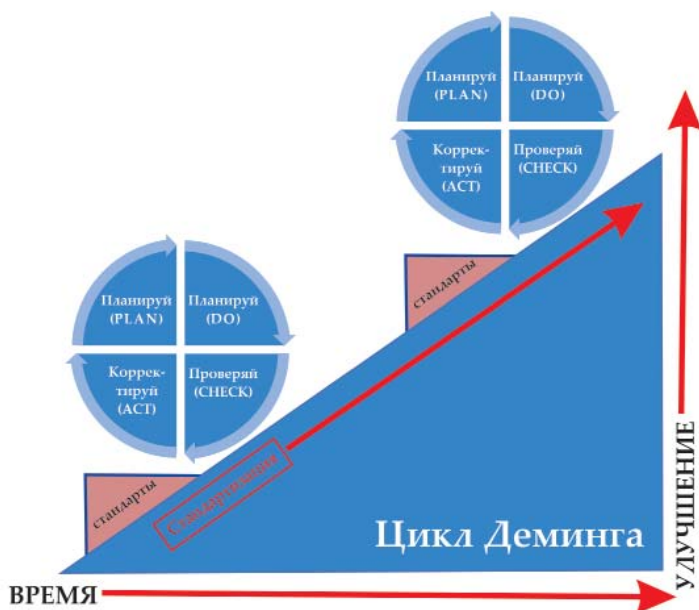


Рис. 1. Схема цикла Деминга

Цикл Деминга состоит из четырех этапов:

- Планируй (Plan) – определение целей и задач, планирование необходимых действий для их достижения и удовлетворения потребителей;
- Исполни (Do) – выполнение этих самых действий;
- Проверь (Check) – проверка выполненной работы на наличие отклонения от запланированного результата, выявление причин отклонения;
- Корректируй (Act) – устранение причин отклонений посредством принятия необходимых корректирующих мер [5].

Резюмируя указанный опыт основоположников различного рода менеджмента, скорректированный с учетом специфики работы госоргана, предлагается обобщенный алгоритм действий при внедрении процессной модели управления (программа улучшения качества работы организации).

Что касается Казахстана, то в свете проводимых Казахстаном в государственном секторе административных реформ все большую актуальность приобретают вопросы внедрения элементов корпоративного управления в деятельность государственных органов.

Администрация Президента Республики Казахстан в числе первых организовала внедрение в свою деятельность новых управленческих технологий, таких как внутренний аудит, оценка эффективности деятельности структурных подразделений и сотрудников, система менеджмента качества.

Одной из главных экспериментальных площадок Администрации Президента выступает Отдел социально-экономического мониторинга (Отдел), который, наряду с указанными направлениями, приступил к внедрению системы сбалансированных показателей.

За прошедшие два года с начала внедрения новых управленческих технологий можно наблюдать, что многое в работе Отдела изменилось. Сотрудники по-новому взглянули на выполняемую работу. Теперь каждый сотрудник уверен, что затраченные усилия не пропали даром. Все сотрудники Отдела стали приверженцами идей системы менеджмента качества (СМК), ключевых показателей эффективности (КПЭ), системы сбалансированных показателей (ССП). Это уникальный опыт.

Очевидно, что внедрение таких подходов позволит провести глобальную реформу госаппарата, вывести его на абсолютно новый уровень.

В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года определено, что высокоэффективный государственный аппарат является основой для успешной реализации пяти ключевых направлений развития Казахстана до 2020 года [6].

Опираясь на реформы государственного сектора, начатые в период реализации Стратегического плана – 2010, государство выстраивает качественно новую модель государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу. Реформирование государственного сектора будет осуществляться по пяти основным направлениям:

- 1) определение четкого круга полномочий и ответственности государственных органов, в том числе на различных уровнях государственного управления;
- 2) повышение качества государственных услуг через разработку стандартов и совершенствование процессов, способствующих эффективному оказанию государственных услуг;

- 3) ускорение реформы государственной службы, включая совершенствование обучения государственных служащих;
- 4) внедрение элементов, необходимых для полноценного функционирования системы государственного управления, ориентированного на результат;
- 5) улучшение управления административными реформами и усиление ответственности за процесс реформирования государственного сектора.

Отдел обеспечивает реализацию полномочий Президента Казахстана в области социально-экономической политики. Это подразумевает огромный фронт работы по сбору, обработке и экспертизе информации по более чем 50 отраслям, подотраслям и сферам экономики Казахстана, плюс мониторинг и анализ экономических процессов, происходящих во всем мире. Учитывая, что большая часть результатов работы Отдела направляется руководству страны, требования к качеству таких материалов установлены на высочайшем уровне [7].

По характеру своей работы Отдел немногим отличается от множества подобных ему структурных подразделений государственных органов. Те же нескончаемые документы, регламенты, инструкции, протоколы, отчеты и совещания.

Один из недостатков государственного аппарата – ненормированный рабочий день – тоже был неотъемлемой частью его повседневной жизни. Непрерывающийся вал работы не позволял отвлечься и взглянуть на накопившиеся системные проблемы.

Функционально Отдел ежегодно обрабатывает в среднем около 10 тысяч документов. При штатной численности 27 человек подразделением ежегодно вырабатывается около 47 тысяч человеко-часов. Значит, в среднем на каждый документ требуется 4 часа 42 минуты. При этом цифра не учитывает множество мероприятий, которые Отдел осуществляет постоянно. Это и непрерывное рабочее взаимодействие с другими госорганами, участие в совещаниях, коллегиях и семинарах, поездки в командировки и проведение организационной работы. Очевидно, что количественные результаты работы организации должны непременно влиять на качество работы. Так ли это на самом деле?

Основная проблема выполнения государственных функций заключается в сложности количественного измерения их качества. Во-первых, каждый человек понятие «качество» трактует по-своему, исходя из своих предпочтений, то же относится и к пониманию качества исполнения государственной функции. Во-вторых, подготовка разных решений требует различных по времени и аналитической нагрузке ресурсов. В итоге в Отделе задумались, как выстроить управление таким образом, чтобы при имеющейся численности работать на качественно высоком уровне.

Была проведена серия мозговых штурмов и корпоративных семинаров, чтобы прийти к выводу, что системные изменения жизненно необходимы, и в условиях ограниченности ресурсов основной способ повышения потенциала Отдела – это внедрение инноваций.

Уже тогда в Отделе рассматривали ряд вопросов, которые требовали изменений. Так, рассматривались вопросы:

- разработки общей структуры и единого классификатора для хранения и поиска электронных документов;
- оценки эффективности работы персонала на основе установления реальных показателей нормирования труда;
- автоматизации контроля выполнения выданных заданий на рабочем месте [7].

Многие крупные транснациональные корпорации, ввиду своей сложной структуры и системы иерархии, испытывают проблемы, присущие госаппарату, – бюрократизм, отсутствие гибкости, распыление ресурсов, проблемы с эффективностью.

Несмотря на то, что корпоративная мотивация отличается от государственной – ориентация на завоевание рынков, рост стоимости активов и низкая социальная составляющая, – инструменты, которые используют транснациональные корпорации, вполне применимы к государственным структурам.

Так называемая процессная модель управления в корпоративном секторе используется для повышения потенциала внутренних ресурсов.

Так, например, Отделом был изучен управленческий опыт компании «Тойота», который в настоящее время успешно внедряется во многих компаниях. В данной компании:

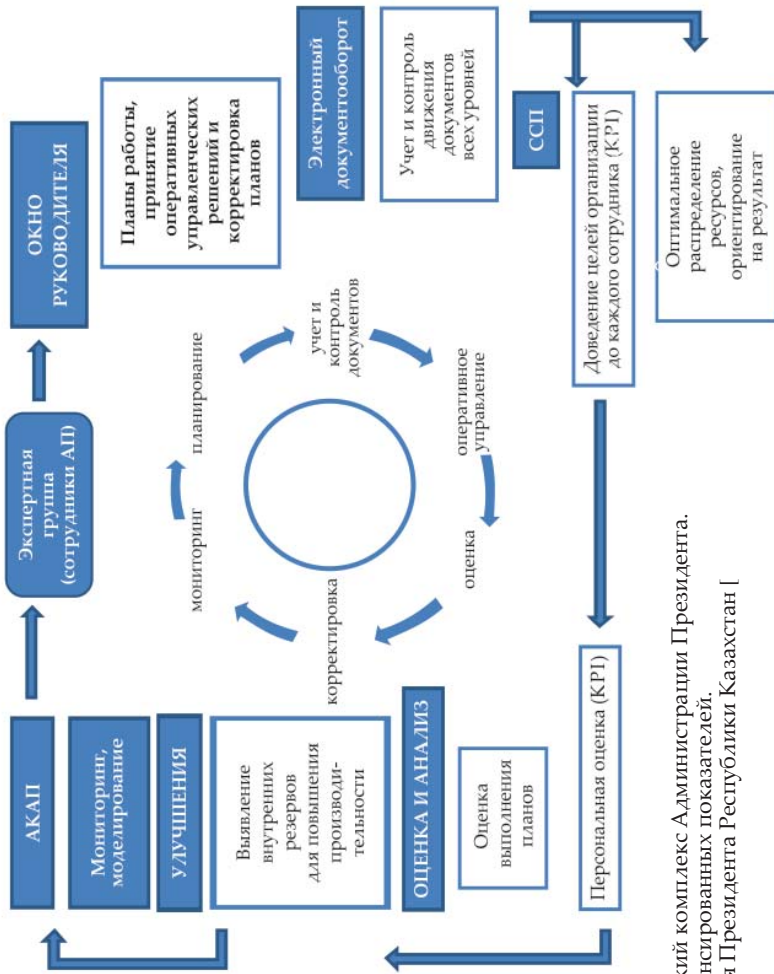
- уделяли первоочередное внимание стратегической цели: созданию добавленной ценности для общества;
- никогда не нарушали принципы «Дао», исповедовали эти принципы и являлись примером для других;
- проложили свой путь вверх упорным трудом и постоянно находились там, где ведется работа по добавлению ценности (темба);
- рассматривали проблемы как возможность обучения и подготовки людей [8].

И эти принципы были взяты Отделом за основу и стали внедряться в работу. Она включает в себя поэтапное внедрение системы менеджмента качества (СМК), оценки эффективности деятельности сотрудников отдела (KPI) и системы сбалансированных показателей (ССП).

Далее приводится описание внедрения каждого этапа в отдельности.

Работа, проводимая в Отделе по направлениям, указанным выше, в том числе по налаживанию системы документооборота, планированию работы, оценке деятельности сотрудников, выстраиванию системы сбалансированных показателей и АКАП, сама по себе требовала систематизации перечисленных инструментов управления в единый комплекс, позволяющий получать требуемый результат в условиях ограниченности ресурсов.

Как уже было описано выше, реализация цикла Деминга позволяет добиться непрерывного улучшения качества работы на всех стадиях, поэтому этот цикл и был взят за основу при создании системы принятия управленческих решений (неформально назван «Цикл Деминга-ОСЭМ (Отдела)», схематически представлен на Рис. 2).



АКАП – Аналитический комплекс Администрации Президента.
 ССП – Система сбалансированных показателей.
 АП – Администрация Президента Республики Казахстан I

Рис. 2. Цикл реализации решений.

Работа началась с процесса мониторинга социально-экономической ситуации в стране и мире – основной обязанности Отдела. В рамках внедренного Аналитического комплекса Администрации Президента по результатам мониторинга, прогнозирования и моделирования выявленная проблематика сразу же отражается в модуле планирования и оперативного управления и отображается в окне руководителя – лица, принимающего решение.

На основе полученной информации формируются стратегический и операционный планы Администрации, планы работы подразделений. Исполнение и контроль запланированных мероприятий осуществляются посредством Единой системы электронного документооборота.

Информация о результатах исполнения и контроля из системы документооборота автоматически передается в Систему сбалансированных показателей Отдела, которая показывает степень достижения поставленных целей, распределение ресурсов, результаты оценки, а также выполнение стандартизированных процедур. На основе данных этого модуля при необходимости вносятся изменения во внутренние инструкции и регламенты, которые позволяют улучшить качество работы системы и предотвратить повторные ошибки.

В конце цикла вся информация об ошибках и корректировках загружается в модуль «База знаний» в рамках Аналитического комплекса. Эта ценная информация позволит работникам подразделения и Администрации в целом не допускать прошлых ошибок и понять суть улучшений.

Таким образом, Отдел усовершенствовал цикл Деминга, который в итоге стал звучать как «мониторинг – планирование – исполнение – оперативное управление – оценка – корректировка системы».

Данный цикл представляет собой инновацию в государственном управлении, поскольку на сегодня нигде в мире пока аналогичные модели с полным и законченным циклом не внедрены.

В итоге за счет внедрения новых управленческих технологий Отделу удалось:

- сократить временные издержки;

- улучшить качество управленческих решений;
- повысить прозрачность и подотчетность системы;
- поднять мотивацию и моральный дух команды;
- создать стимулы для инноваций в работе подразделения.

Кроме того, в целях реализации Стратегического плана – 2020 предусмотрена профессионализация государственной службы. Эта работа потребует не только качественной подготовки государственных служащих, но и формирования среды, которая способствовала бы удержанию профессионально подготовленных государственных служащих в государственном секторе, а также привлечению прогрессивной молодежи Казахстана на государственную службу.

Для поддержки внедрения новой системы оплаты труда государственных служащих с 2012 года введена система оценки деятельности государственных служащих, учитывающая объем и качество работы, степень ответственности, повышение профессионализма, соблюдение Кодекса чести государственных служащих. В связи с этим руководством Отдела было принято кардинальное решение проблемы в виде внедрения оценки эффективности деятельности сотрудников. Необходимо было установить причины всех бед для их системного устранения. Нужно было установить загруженность сотрудников и разработать механизмы по ее оптимизации.

Для этого изучили все методики оценки, используемые в мировой практике, и приступили к разработке собственной методики, направленной на стимулирование сотрудников и повышение эффективности их деятельности (KPI) на основе систематизации процессов.

KPI (Кей-пи-ай) расшифровывается как «Key Performance Indicators» – ключевые показатели эффективности. Эти параметры задаются для каждого сотрудника, и их уровень напрямую связан с вознаграждением (премированием) по результатам работы.

Для того чтобы внедрить систему KPI, требуется как минимум свод показателей эффективности. Есть два пути: использовать стандартные атласы KPI (они составляются по отраслям деятельности) или изобрести свою собственную «шкалу результативности». По отзывам специалистов, второй путь был определен как наиболее эффективный.

Сколько сотрудников, столько и мнений высказывалось в ходе обсуждений. В Отделе проводили презентации новой системы своим же сотрудникам, объясняли все положительные ее стороны и рассказывали, каких проблем в будущем мы можем избежать, внедрив ее. И, наконец, после бурных обсуждений был разработан первый вариант методики оценки, которую в феврале 2010 года запустили в Отделе в пилотном режиме.

Надо сказать, что, по мнению сотрудников Отдела, методика была далека от идеальной, и приходилось ее каждый раз совершенствовать. Методика и правила постоянно менялись. Но с ее помощью выстраивалась упорядоченная система по оценке исполнительной и трудовой дисциплины.

Основным показателем было выбрано четкое исполнение своих должностных обязанностей. Для оценки этого критерия сдавались ежедневные отчеты, затем еженедельные, потом ежемесячные. И на сегодняшний день можно отметить, что уже разработаны и утверждены методика и правила проведения оценки.

Показатели оценки делятся на две группы:

А – основные показатели выполнения должностных обязанностей;

Б – дополнительные показатели выполнения обязанностей, не входящих в должностные обязанности.

Вместе с тем была и другая сторона «медали». Ежедневные отчеты составлялись сотрудниками вручную. Это вызывало однозначные возмущения у всех: лишние затраты времени – для чего, если есть электронный документооборот. Кроме того, обработка и выдача результатов вручную требовали много времени и вызывали сомнения по поводу объективности, так как это велось ответственным сотрудником.

Была уяснена для всех одна важная деталь всего этого процесса – это ежедневный поиск лучшего и облегченного варианта работы. При этом участниками обсуждения становились по принципу – все равны и имеют право высказать мнение.

Генерируя идеи по совершенствованию процессов, сотрудники не осознавали, как «пробудилась» мотивация к идеям и к разработке элементов СМК. Каждый человек совершенен по-своему. Мнение каждого человека – это зерна плодов творческой деятельности. В ходе разработки методики

оценки сотрудники почувствовали свою полную причастность к новой модели управления процессами, с которыми им приходится ежедневно сталкиваться. Все это требовало поиска объективной оперативной системы и дало ключ к разработке информационных систем или программного обеспечения.

Была создана рабочая группа с привлечением сотрудников Института экономических исследований, и началась работа по автоматизации процессов отчетности сотрудников, определению нагрузки на каждого сотрудника и их общего вклада в работу сектора и Отдела в целом. Для этого Отдел начал проводить работу по интеграции ЕСЭДО «Lotus Notes» с информационно-аналитической системой (ИАС) отдела. Это была кропотливая, трудозатратная и долгая работа. Однако результаты дали свои плоды.

На сегодняшний день нагрузка на каждого сотрудника Отдела рассчитывается автоматически в виде отчетов. Данные отчеты содержат в себе следующую информацию:

- количество полученных сотрудником документов на исполнение;
- количество исполненных документов.

При этом в отчетах учитывалась важная составляющая – содержимое документа или же, говоря рыночным языком, «добавленная стоимость» документа. К примеру, можно за день написать 10 и более документов с отпиской госорганам – рассмотреть и представить предложения; либо подготовить информацию на основе имеющихся статданных; либо сотрудником может быть проведена аналитическая работа с выявлением проблем и предложениями по реформированию отраслей экономики.

Это было важным моментом и вызвало бурную реакцию со стороны всех сотрудников. Каждый старался отметить важность выполняемых поручений. Прорабатывались разные версии, как это лучше отразить в программном продукте. И сегодня уже есть результаты. Впервые в информационно-аналитической системе Отдела и единой системе электронного документооборота «Lotus Notes» внедрены показатели по всем направлениям содержания документов с уровнем значимости для отрасли экономики в целом.

В отчете указываются виды документов: аналитическая записка, запрос, справочная информация, служебная записка, заключение с выводами и предложениями, материалы по международным мероприятиям, мероприятия по региональным поездкам. Для каждой из этих категорий документов определен уровень сложности, что позволяет определить уровень проведенной сотрудником работы, а также затраченное время.

Данная система оценки позволила объективно оценить эффективность работы каждого сотрудника, сектора в целом, а также обеспечить здоровую конкуренцию в Отделе. Появилась мотивация для постоянного совершенствования профессиональных навыков сотрудников.

Из всего вышеизложенного можно сделать следующие **выводы**: Как говорил Омар Хайям, главное в этом мире не то, где мы стоим, а в каком направлении мы движемся. Конечно же, нельзя рассматривать приведенные в статье инструменты как панацею от болезней, которые характерны для системы государственного управления.

При формальном применении этого инструментария ожидать каких-либо приемлемых результатов не следует. Крайностью формализма может стать так называемый «культ карго», широко описываемый в массовой культуре. Поэтому основную роль в эффективности применения предлагаемого инструментария должны играть руководители госорганов. Только их воля и желание изменить качество работы к лучшему могут привести к положительным результатам.

Огромный потенциал изменений всегда существует на исполнительском уровне: людей, находящихся на другом конце бизнес-процесса, всегда что-то не устраивает (зарплата, статус, роль в команде, график работы, доступ к средствам производства и прочее). И этот заряд необходимо постоянно стимулировать и научиться правильно им распоряжаться. Это огромный пласт мотиваций, используя которые, грамотный руководитель может из серенького клерка, до этого занимавшегося только переключиванием бумажек, сделать настоящего стратега и аналитика, результаты работы которого приведут к настоящему прорыву в той или иной отрасли.

Также важно умение руководителя сплотить коллектив, заставить переживать за коллегу, при этом создать дух здоровой конкуренции между сотрудниками.

Список используемых источников

1. Аронов И. З. TQM как система управления Тейлора // Стандарты и качество. – 2001. – № 12. – С. 94–98.
2. Деминг У. Э. Лекция перед японскими менеджерами в 1950 г. // Методы менеджмента качества. – 2000. – № 10. – С. 24–29 (Пер. Ю. П. Адлера и В. Л. Шпера).
3. Деминг У. Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. – 2-е издание. Серия «Модели менеджмента ведущих корпораций». – М., 2009. – 418 с.
4. Имаи М. Кайдзен: ключ к успеху японских компаний. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – 274 с.
5. Нугербеков С. Н., Сыздыков Э. М. Управление процессами – эффективный менеджмент. – Астана, 2011. – С. 37–38.
6. Тейлор Ф. У. Научная организация труда. – 2-е изд. – М., 1925.
7. О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года № 273 // САПП Республики Казахстан, 2007 г., № 1, ст. 5; «Казахстанская правда» от 16 января 2007 года № 8 (25253).
8. О стратегическом плане развития Казахстана до 2020 года: Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.nomad.su.

DEVELOPMENT OF CREATIVE CIVIL SERVANTS FOR A KNOWLEDGE-BASED SOCIETY: THE CASE OF SOUTH KOREA

Young Je Yoo¹

Abstract

Human resources development is a crucial factor among the many that have contributed to the national development of South Korea. As the premier public sector training institute in Korea responsible for enhancing the capabilities of public sector executives, COTI needs to provide appropriate education programs to cope with rapid changes in the global environment. As policymaking is a knowledge creation activity, critical thinking and creativity are fundamental to building government officials' competence. This article presents author's experience and thoughts, as the COTI's president, about the education for civil servants in Korea with a focus on the development of critical thinking and creativity.

Key Words: *human resources management, knowledge creation, civil servants' education, civil servants' competencies, creativity, critical thinking, Korea.*

I. Introduction

Korea, one of the poorest nations in the world only 50–60 years ago, has transformed itself from an aid recipient to a donor. It has now become the world's 10th largest economy with a GDP per capita 26,000 US dollars. However, there are some concerns over the sustainability of the growth – will Korea be able to keep growing and developing in this globalized world?

While Korea has so far achieved growth by following the footsteps of advanced countries, it now needs to become a driver in the global market. Will it be feasible, and how can Korea make it possible? Advanced countries are richer than Korea and have better infrastructure. Although Korea has made remarkable growth while turning from a poor nation to a world-leading economy, it still lacks wealth and infrastructure. Whether Korea can survive in this era of fierce global competition among the U.S., the EU, Japan, China, and other nations is the most important issue we face today.

¹ *Dr. Young Je Yoo is currently the President of the Central Officials Training Institute (COTI) and Professor at Seoul National University in the Republic of Korea. He was previously Vice Chancellor for Admissions in Seoul National University and director of Bio-Max Institute, a biotechnology research center based in Seoul National University. He also serves as a President of scientific organizations such as Scientists and Engineers without Borders and the Korea Bio-Economy Forum.*

Currently, Korea has approximately one million civil servants. The ratio of civil servants to the whole population is only half of that of other OECD countries, and is particularly small in numbers compared to the U.S. and China. In this situation, we need to develop every single Korean civil servant into a world-class talent. With the firm resolution to help them work as efficiently as possible, we need to educate our civil servants. Korea will be able to maintain growth on the global stage only when each and every one of our civil servants becomes world-class.

For this reason, it is crucial to define the direction of education for civil servants based on a clear understanding of how the world is changing in a high-paced globalization era. Taking into account that this wave of globalization is about the economy rather than simple politics, it should also be noted that globalization has also given birth to a knowledge-based society. In such a society, owners of global knowledge win. When a new era arises, we need to predict the changes in advance and adapt to the new environment. We should accept the changes.

II. Knowledge Creation

What matters in a knowledge-based society is who has the knowledge. However, more important question is who can create the knowledge. Accordingly, what is meant by “knowledge creation» and how is it created? In this regard, two main elements of knowledge creation should be understood – originality and significance.

A piece of art can be evaluated based on its originality and significance. An influential research or development idea should also possess originality and significance. But this criteria does not apply only to the science and technology sectors. They are well applicable to our daily lives. We face new challenges and problems every day that require new approaches to deal with them. Similarly, it is also relevant to civil servants in a way that they need to develop new and viable policies Rather than relying on the existing policies or referring to the practices of other countries, these new policies should fit to work in our culture and be efficiently implemented. As such, developing a policy is a knowledge-creating activity.

The next question is how can such creation occur? I think it is the curiosity that initiates the creation. As it is emphasized by the

Weizmann Institute of Science in Israel – “Curiosity is the start of everything”. Curiosity is the stepping stone on which science, technology or any other sector can be developed. Importance of critical thinking can be replaced by the one of curiosity. I believe curiosity along with critical thinking is the driver of every initiative.

III. Education Programs

Based on the discussion of the importance of curiosity and critical thinking, I consider that the primary goal of education for civil servants is to develop. At universities, students learn to think critically through reading books, writing reports and having discussions with other students. To develop their curiosity, students of the humanities or liberal arts classes are asked to think about questions such as “What does it mean to be human?”, “What is happiness?”, “How can we develop our society?”, “Is our society developing?” “How can science/technology contribute to social development?”, and “What values does art have?” By reading themed books, researching and discussing relevant topics with others, these students develop the habit of posing questions and searching for answers. In other words, curiosity or critical thinking becomes part of their daily lives.

For civil servants, critical thinking means answering such questions as “Is our country developing?”, “Is our ministry handling the missions efficiently?”, and “Am I working well?” When they ask themselves such questions and strive to answer them in the affirmative way, then, I believe, the public administration of this country will reach the higher level.

Yet, the education process is, of course, not limited to the curiosity or critical thinking only. Training is also a key in the process. In other words, training to develop creativity should be provided, so that curiosity can lead to the ideas that are the foundations of introducing new things. To stimulate creation, both the left and the right sides of brain are to be involved. The left brain is related to analytical and logical abilities, while the right brain is associated with artistic and intuitive abilities. How do both parts of the brain function to produce creative ideas? Let us briefly look at the results of a research conducted by educational specialists. If you have something in your mind and keep thinking about it, you may suddenly get inspired, and the inspiration is translated into tangible ideas. The process of getting inspiration is governed by the

intuitive right brain, while the process of organizing the inspiration and translating it into ideas is managed by the logical left brain. A balanced development of the left and the right brains is therefore very important.

What should be done to develop both parts of the brain? Through the study of literature, history, philosophy, and art we can develop the ability to think critically and, thus, develop the right brain. Developing the left brain, can be achieved by studying languages, mathematics and science. As such, we need to be trained to think logically and rationally.

With the aim of developing these skills, the Central Officials Training Institute (COTI) provides the Humanities/Science Convergence Program and the Creative Minds Program. We also offer long-term modularized education programmes, including book-reading and other relevant courses for newly-recruited officials and senior executive officials as follows:

- The Humanities/Science Convergence Program: A three-day course for understanding the concept of creativity in humanities and science, and for studying cases of humanities/science convergence;
- The Creative Minds Program: A three-day course for enhancing creativity and troubleshooting capabilities by developing the right part of the brain;
- The Global Creativity Academy: A four-day course for understanding the current government administration's philosophy and for developing global leadership skills and creativity;
- The New Leader Development Program: A 22-week program;
- The Senior Executive Program: A 10-month program.

IV. Schemes for Liberal Arts Education

The general public evaluates civil servants in various ways. One way is to judge whether civil servants are amateur or professional. If you are an amateur, you may be working hard but be content with the status quo, based on the belief that your employment is guaranteed. On the other hand, if you are a real professional, you must have appropriate expertise, just as professional athletes do, and competencies to succeed in this era of global competition. You will be recognized as a professional public servant once you have acquired and developed relevant world-class expertise in

public administration to make each and every Korean feel secure and happy. Thus, we have to think about the current status of the Korean public servants. In order for them to be professional and competent civil servants, we must ensure they receive the world's best education.

In this view, how does the bigger picture of education for civil servants look like? Education for civil servants does not differ from the general university education. The most important aspect is to have solid roots. Then there should be branches, and there should be fruits from those branches. With this in mind, we can conclude that the most fundamental element in every civil servant's education is liberal arts. The next step is to build relevant competencies and leadership, which represent branches. Then we can bear fruits, which are, for example, policies. To this end, specific courses such as policy planning should be provided. In this sense, the significance of liberal arts cannot be exaggerated.

Liberal arts education includes training in public service values, critical thinking and creativity. For the public service values' training, in particular, a prior research on how these values are understood and implemented by civil servants needs to be conducted. The following questions can be asked to assess to what extent civil servants recognise and practice each value: "Do you recognise this value?", "Do you agree with it?", "Are you willing to practice it?", and "Are you already practicing it?" The results of such evaluation should be taken into consideration upon designing the public service value-focused education programmes, so that the trainees receive a tailored training and can put their acquired knowledge into practice. In addition, courses should be segmented into such topics as perception of the country, the proper spirit for serving the people and ethics among others.

As previously discussed, critical thinking and curiosity are the starting point that requires a balanced development of the logical left brain and the intuitive right brain. I would like to add one more attribute – immersion. When Mozart, a musical genius, composed a musical work, it is known that he concentrated on it for several days without even eating or sleeping. In addition to the development of the left and the right brain, one needs to develop the ability to immerse oneself in his work. Working conditions in which one can concentrate and focus all his efforts on the work are prerequisite for this.

V. Discussion

Achievements of a government are determined primarily by the competencies of its civil servants and the quality of its personnel administration system. It is the education that nurtures competent civil servants, and it is the personnel administration system that enables civil servants to perform their work efficiently. Thus, it is important to ensure these two determinants are closely linked.

The next step is to establish an evaluation system to assess each civil servant's performance progress upon his completion of the educational programme and training. In addition, the results and feedback received from such evaluation system can be utilized to improve education programmes. Accordingly, this feedback system requires close communication and collaboration between education experts and administrative personnel.

Professional civil servants are at the heart of national competitiveness. Government leaders should work with the public to build a consensus that education should be prioritised in order to maximise the civil servants' competencies. When the importance of education is duly recognized and prioritised, we can accelerate national development.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Динара Миннигулова¹

Аннотация

Коррупция как комплексное явление, присущее современному государственному управлению большинства стран мира, является одним из факторов, негативно влияющих на эффективность государственной власти. По мнению автора, для предотвращения актов коррупции и минимизации их последствий на государственной службе требуется внедрить особую систему оценки эффективности профессиональной деятельности государственных служащих и увязать ее с общей системой оценки их деятельности, с размером денежного содержания и т. п. В статье представлен подробный анализ современного российского законодательства относительно антикоррупционной оценки деятельности государственных служащих и предложены пути дальнейшего совершенствования законодательной базы России в данном управленческом кластере.

Ключевые слова: коррупция, государственный служащий, антикоррупционная оценка деятельности государственных служащих, коррупционно опасные функции, коррупционные риски на государственной службе, антикоррупционная компетентность государственных служащих.

Противодействие коррупции как системная неэффективность (энтропия) общественного развития приобретает особую актуальность в контексте государственного управления и реализации полномочий государственными органами, вот почему требуется четкая законодательная регламентация,

¹ Д. Б. Миннигулова, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. Является членом аттестационной комиссии с правом преподавания по проверке знаний требований охраны труда работников, с 2004 года – судья третейского суда при Торгово-промышленной палате Республики Башкортостан и арбитражный заседатель Арбитражного суда Республики Башкортостан. С 2005 года – член Российской ассоциации юристов. Разработала и внедрила в учебный процесс специальный курс «INCOTERMS-2000». Автор более 30 научных публикаций, в том числе 4 учебно-методических пособий и 5 научно-исследовательских работ в сфере гражданского, международного частного, нотариального права.
Контактные данные: minnidinara@mail.ru.

связанная с возможностью выявить и пресечь коррупцию на этапе возникновения ее предпосылок.

Характеризуя законодательную базу современной России, следует отметить, что отсутствует федеральный закон, специально разработанный для оценки деятельности служащих в контексте противодействия коррупции на государственной службе (отсутствует специальное законодательство).

Вместе с тем указанная сфера законодательства (по состоянию на 30 ноября 2014 года) представлена в Российской Федерации общими нормативными правовыми актами, которые тем или иным образом касаются антикоррупционной оценки деятельности государственных служащих, и эти акты возможно разделить на три основные группы.

1. Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы противодействия коррупции (в том числе нормативные правовые акты об основах противодействия коррупции, программные акты о противодействии коррупции, о коррупционных правонарушениях, об органах, занимающихся расследованием таких правонарушений, об органах, в том числе общественных, занимающихся контролем и надзором в сфере противодействия коррупции), например, Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014)(с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2014); Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.07.2014) «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О Следственном комитете Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 (ред. от 25.07.2014) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»); Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы»; Указ Президента РФ от 03.12.2013

№ 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»); Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и другие.

2. Нормативные правовые акты, регулирующие организацию и систему государственной службы (в том числе нормативные правовые акты о системе, об отдельных видах государственной службы, об особых антикоррупционных мерах в сфере государственной службы), например, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О полиции»; Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 310 (ред. от 03.12.2013) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Приказ Минтруда России от 07.10.2013 № 530н «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» и другие.

3. Подзаконные и локальные нормативные правовые акты, регулирующие практику реализации положений нормативных правовых актов, представленных в первых двух группах, которые в основном регламентируют такие вопросы, как:

3.1. Проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение

государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации;

3.2. Проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной службы, и государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению;

3.3. Порядок сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации;

3.4. Порядок уведомления государственными служащими министерств и ведомств России представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и проверки содержащихся в них сведений;

3.5. Утверждение положения о «телефоне доверия» по вопросам противодействия коррупции министерств и ведомств Российской Федерации (или Порядок работы телефона горячей линии для приема сообщений граждан и юридических лиц по фактам коррупции; Порядок организации работы «телефона доверия» по вопросам профилактики и противодействия коррупции);

3.6. Порядок уведомления представителя нанимателя государственными служащими министерств и ведомств Российской Федерации о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов и принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;

3.7. Утверждение Перечня коррупционно опасных функций, выполняемых министерствами и ведомствами России (или Перечня функций, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции, или Порядка оценки

коррупционных рисков, возникающих при реализации функций министерств и ведомств РФ);

3.8. Порядок поступления в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационную комиссию) государственного органа Российской Федерации обращения гражданина, замещавшего в государственном органе Российской Федерации должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом Российской Федерации, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации;

3.9. Утверждение этического кодекса государственных служащих министерства, ведомства, федеральной службы РФ или кодекса этики и служебного поведения государственных служащих;

3.10. Утверждение порядка проведения и состава комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

Вместе с тем стоит отметить, что процесс противодействия коррупции сопровождается не только законодательно, но и организационно. Так, в отдельных министерствах и ведомствах созданы специальные антикоррупционные подразделения на основании Типового положения о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа (утв. Аппаратом Правительства РФ 18.02.2010 № 647п-П16).

К примеру, подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Росстате (Приказ Росстата от 08.07.2013 № 270), комиссия по противодействию коррупции в Министерстве спорта Российской Федерации (Приказ Минспорта России от 07.09.2012 № 191) и др., которые в том числе занимаются оценкой профессиональной деятельности государственных служащих в контексте противодействия коррупции, в частности, это проявляется в проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, на основании Письма Минтруда России от 22.07.2013

№ 18-0/10/2-4077 «О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций»).

Именно указанный локальный акт наиболее всех остальных конгруэнтен теме исследования, именно поэтому следует обратить внимание на его основные положения касательно оценки деятельности госслужащих в контексте противодействия коррупции, так как именно реализация коррупционно опасных государственных функций связана с коррупционными рисками в профессиональной деятельности государственных служащих, и необходимо сначала оценивать не служащих, а функции, которые они реализуют, а только затем процесс реализации субъектами-госслужащими своих полномочий.

«Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации государственных функций, а также корректировке перечней должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками, и внедрению системы мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками» рекомендуют государственным органам и государственным корпорациям из всего комплекса реализуемых ими функций выделить перечень тех функций, при реализации которых могут возникать (существуют предпосылки для возникновения) коррупционные риски (далее – коррупционно опасные функции).

В качестве коррупционно опасных выделяются такие государственные полномочия, как:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд;
- осуществление государственного надзора и контроля;
- подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т. п.);
- организация продажи приватизируемого федерального имущества, иного имущества, принадлежащего Российской

Федерации, а также права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

- подготовка и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;
- подготовка и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;
- лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные аналогичные действия;
- проведение государственной экспертизы и выдача заключений;
- возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;
- проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному имуществу;
- представление в судебных органах прав и законных интересов Российской Федерации;
- регистрация имущества и ведение баз данных имущества.

Оценка коррупционных рисков заключается в выявлении условий (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, позволяющих злоупотреблять должностными обязанностями в целях получения как для должностных лиц, так и для аффилированных лиц выгоды материального характера (имущество, услуги или льготы), а также иной (нематериальной) выгоды вопреки законным интересам общества и государства.

В этой связи в ходе проведения данной работы должны быть выявлены те административные процедуры, которые являются предметом коррупционных отношений, а также определена степень участия (широта дискреционных полномочий) должностных лиц в реализации коррупционно опасных функций, учитывая, что степень такого участия является «высокой» для извлечения «коррупционной прибыли».

К должностным лицам с «высокой» степенью участия в осуществлении коррупционно опасных функций рекомендуется отнести лиц, в должностные обязанности которых входит:

- право решающей подписи;
- подготовка и визирование проектов решений;
- участие в коллегиальных органах, принимающих решения;
- составление акта проверки, выдача предписания об устранении нарушений и контроль за устранением выявленных нарушений, т. п.;
- непосредственное ведение реестров, баз данных, содержащих «коммерчески» значимую информацию.

Критериями, характеризующими степень участия должностного лица в осуществлении коррупционно опасных функций, могут служить следующие действия:

- использование своих служебных полномочий при решении личных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей должностного лица либо его родственников;
- предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) для поступления на государственную службу, на работу в государственную корпорацию;
- оказание неправомерного предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также содействие в осуществлении предпринимательской деятельности;
- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;
- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законодательством Российской Федерации;
- нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан, организаций;
- дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим должностным лицам, за исключением символических знаков внимания, протокольных мероприятий и др.;
- а также сведения о:

- нарушении должностными лицами требований нормативных правовых, ведомственных актов, регламентирующих вопросы организации, планирования и проведения мероприятий, предусмотренных должностными обязанностями;
- искажении, сокрытии или предоставлении заведомо ложных сведений в служебных учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом их служебной деятельности;
- попытках несанкционированного доступа к информационным ресурсам;
- действиях распорядительного характера, превышающих или не относящихся к их должностным полномочиям;
- бездействии в случаях, требующих принятия решений в соответствии с их служебными обязанностями.

Результатом реализации вышеизложенных мероприятий станет сформированный (уточненный) перечень должностей в федеральных государственных органах и государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками. Предполагается, что утверждение данных перечней должно осуществляться руководителем федерального государственного органа, государственной корпорации после рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

В соответствии с антикоррупционным законодательством лица, замещающие должности, включенные в обозначенный перечень должностей, обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов семьи.

Таким образом, федеральными государственными органами и государственными корпорациями будет определен круг должностных лиц, деятельность и имущественное положение которых являются объектом пристального внимания как со стороны общественности, так и со стороны сотрудников кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволит осуществлять обоснованный контроль за благосостоянием

данных должностных лиц и имущественным положением членов их семей.

Указанные методические рекомендации также определяют, что минимизация коррупционных рисков либо их устранение достигаются различными методами: от реинжиниринга соответствующей коррупционно опасной функции до введения препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем.

В этой связи к данным мероприятиям можно отнести:

- перераспределение функций между структурными подразделениями внутри федерального государственного органа, государственной корпорации;
- использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления служебной деятельности (служебная корреспонденция);
- исключение необходимости личного взаимодействия (общения) должностных лиц с гражданами и организациями;
- совершенствование механизма отбора должностных лиц для включения в состав комиссий, рабочих групп.

В целях недопущения совершения должностными лицами федеральных государственных органов и государственных корпораций коррупционных правонарушений или проявлений коррупционной направленности реализацию мероприятий, содержащихся в настоящих методических рекомендациях, необходимо осуществлять на постоянной основе посредством:

- организации внутреннего контроля за исполнением должностными лицами своих обязанностей, основанного на механизме проверочных мероприятий. При этом проверочные мероприятия должны проводиться как в рамках проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, так на основании поступившей информации о коррупционных проявлениях, в том числе жалоб и обращений граждан и организаций, публикаций о фактах коррупционной деятельности должностных лиц в средствах массовой информации;
- использования средств видеонаблюдения и аудиозаписи в местах приема граждан и представителей организаций;
- проведения разъяснительной и иной работы для существенного снижения возможностей коррупционного поведения при исполнении коррупционно опасных функций.

Также следует отметить, что пп. «б» п. 2 Указа Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» дополняет указанные методы мониторинга коррупционных проявлений путем обязания Правительства Российской Федерации организовать внедрение в деятельность подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений компьютерных программ, разработанных на базе специального программного обеспечения «Справки БК» и «Справки ГС», в целях осуществления:

мониторинга и автоматизированного анализа сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, претендующими на замещение должностей, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, и лицами, замещающими указанные должности, с использованием баз данных о доходах, недвижимом имуществе (в том числе за рубежом), транспортных средствах, счетах, кредитах, ценных бумагах; сбора, систематизации и рассмотрения обращений граждан о даче согласия на замещение в организации должности на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) или на выполнение в данной организации работы (оказание данной организации услуг) на условиях трудового договора, если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего.

Кроме того, каждым государственным органом России ведется работа по:

мониторингу правоприменения законодательства о противодействии коррупции («Методика мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции», разработанная Минюстом России);

контролю за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции (Письмо Минтруда России от 18.07.2013 № 18-2/10/2-4038 «Разъяснения по применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные

должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции», Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции» (законодательство по состоянию на 17 июля 2013 г.);

повышению эффективности работы по безопасности и предупреждению коррупционных и иных правонарушений (например, Распоряжение ФНС России от 30.08.2011 № 116 «О мерах повышения эффективности работы по безопасности и предупреждению коррупционных и иных правонарушений в налоговых органах», Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.05.2009 №142 (ред. от 22.04.2011) «О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений», Приказ ФНС РФ от 19.01.2010 № ММ-7-4/12 «Об утверждении Программы противодействия коррупции в налоговых органах» <Письмо> Минтруда России от 10.07.2013 № 18-2/10/2-3836 «Об Обзоре рекомендаций по осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки», Письмо Минтруда России от 19.03.2013 № 18-2/10/2-1490 «Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции» и т. п.);

антикоррупционному обучению федеральных государственных служащих (Методические указания Минздравсоцразвития России от 10.05.2012 «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих» одобренные Аппаратом Правительства РФ).

На основании изложенного можно сформулировать следующие выводы.

В настоящее время в России имеются определенные механизмы по оценке деятельности госслужащих в контексте противодействия коррупции:

- 1) проводится оценка коррупционно опасных функций, при реализации которых могут возникать (существуют предпосылки для возникновения) коррупционные риски (коррупционно опасные функции);
- 2) определяются перечни должностей государственной службы и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками;
- 3) внедряются системы мониторинга исполнения должностных обязанностей государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

Вместе с тем возможно отметить, что действующая система формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих, наряду с позитивным опытом, традициями, научным, образовательным, человеческим потенциалом, не лишена определенных противоречий, которые не в полной мере обеспечивают ее соответствие растущим запросам общества и потребностям государственной службы в современных кадрах.

В существующей теории и практике подготовки государственных служащих можно выделить следующие недостатки, относящиеся к антикоррупционной компетентности государственных служащих:

- отсутствие теоретически обоснованной целостной оптимизационной модели формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих;
- отсутствие научно обоснованных критериев, показателей и уровней оценки антикоррупционной компетентности государственных служащих и их деятельности в контексте противодействия коррупции;
- дефицит практико-ориентированных, научно обоснованных образовательных программ, направленных на формирование конкретных аспектов антикоррупционной компетентности государственных служащих в соответствии с современными требованиями и задачами их профессиональной деятельности.

На основании мнений экспертов и анализа законодательной базы к наиболее эффективным методам выявления,

предотвращения и противодействия коррупции необходимо отнестись к повышению «транспарентности» всех проводимых государственных операций (оказание государственных услуг), сокращение дискреционных полномочий государственного служащего (единоличное распоряжение административным ресурсом); выявление и предотвращение ситуации наличия у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов; заключение антикоррупционных соглашений между субъектами деловых отношений (антикоррупционные оговорки); формирование определенного психологического климата в коллективе государственного органа, обеспечивающего нетерпимость к коррупционным проявлениям; разработка программ внутриведомственных тотальных проверок, действующих этических кодексов поведения, за нарушение норм которых наступает юридическая ответственность.

Анализ направлений повышения антикоррупционного статуса государства позволяет выделить основные векторы стратегий:

- совершенствование антикоррупционного законодательства и ужесточение контроля за его исполнением, повышение риска наказания для лиц, допустивших коррупционные правонарушения;
- усиление экономических мер, направленных на повышение роли конкуренции и качества предоставляемых государственных услуг, минимизация потенциальной прибыли от коррупции, формирование дублирующих государственных структур, позволяющих оптимизировать конкретные административные процедуры;
- расширение и уточнение сферы внутреннего и внешнего контроля и надзора, использование внутренних механизмов и стимулов, существующих в самом аппарате управления государственного органа;
- создание специализированных органов, предназначенных для расследования нарушений законности в сфере государственной службы;
- создание реестров лиц, организаций, участвовавших в коррупционных событиях;
- исследование зон коррупционных рисков, оптимизация административного ресурса;
- формирование экспертного пула на корпоративном и государственном уровнях («советы старейшин», социальные

- комитеты и т. п.), позволяющего компетентно оценивать прецеденты коррупционных рисков и профессионального соответствия должностных лиц;
- идейно-нравственное возрождение общества, формирование позитивного репутационного ресурса государственной службы и ее сотрудников, совершенствование корпоративных принципов, этики делового поведения, обеспечение социальных гарантий государственным служащим;
 - перманентно совершенствующиеся кадровая политика и система подготовки государственных служащих;
 - создание дееспособного органа управления государственной службой;
 - формирование системы материального поощрения антикоррупционного поведения государственных служащих;
 - разработка и внедрение механизмов дифференциации ответственности за коррупционное поведение государственных служащих, в зависимости от степени коррупционности функций, которые они выполняют;
 - проведение антикоррупционной экспертизы всех должностей с целью снижения количества коррупционных рисков;
 - систематизация и кодификация имеющейся нормативной правовой базы, сосредоточение усилий на подготовке комплексных мер предупреждения коррупции, отраженных в нормативных правовых актах;
 - внедрение методики оценки коррупционных рисков.

В целом же, общая логика модернизации и совершенствования процесса формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих, по нашему мнению, должна представлять собой увеличение социальных гарантий и льгот для государственных служащих при одновременном ужесточении наказаний для них, разработанных на современной научной и рациональной основе.

Список используемых источников

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.
2. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

- Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ // Российская газета. – 2009. – 22 июля.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 14. – Ст. 2008.
 4. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 03 декабря 2012 года № 230-ФЗ // Российская газета. – 2012. – 5 декабря.
 5. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции: Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ // Российская газета. – 2012. – 5 декабря.
 6. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции: письмо Минтруда Российской Федерации от 18 июля 2013 № 18-2/10/2-4038 «Разъяснения по применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ» // Солидарность. – 2013. – № 27. – 31 июля – 7 августа.
 7. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»: Указ Президента Российской Федерации от 2 апр. 2013 г. № 310 // Российская газета. – 2013. – 4 апр.
 8. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»: Указ Президента Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 120 // Российская газета. – 2013. – 4 апр.
 9. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 11 апр. 2014 г. № 226 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 15. – Ст. 1729.
 10. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы: Указ Президента Российской Федерации от 11 апр. 2014 № 226 // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – Ст. 1729.

11. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 8 февр.
12. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
13. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. – 2008. – 30 дек.
14. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 9 авг.
15. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 15.
16. О Требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: приказ Минтруда Российской Федерации от 07.10.2013 № 530н // Российская газета. – 2013. – 30 дек.
17. Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»: Указ Президента Российской Федерации от 3 дек. 2013 № 878 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 49 (часть VII). – Ст. 639909.
18. О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих

- уведомлений: приказ Генпрокуратуры Рос. Федерации от 6 мая 2009 № 142 // Законность. – 2009. – № 7.
19. Об утверждении Положения об осуществлении подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностным лицом, ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) Федеральной службы государственной статистики (территориального органа Федеральной службы государственной статистики) проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы, и федеральными государственными гражданскими служащими, и соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению: приказ Росстата от 08.07.2013 № 270 // Российская газета. – 2013. – 21 ноября.

**COMMENTARIES OF SPEAKERS
OF THE GLOBAL CONFERENCE
“MERITOCRACY AND PROFESSIONAL
ETHICS AS KEY FACTORS FOR CIVIL
SERVICE EFFECTIVENESS» AND OF
THE DISCUSSION PANEL OF THE ACSH
“INTERNATIONAL COOPERATION ON
CIVIL SERVICE EXCELLENCE: A BRIDGE
TO ACHIEVING THE SUSTAINABLE
DEVELOPMENT GOALS”**

**КОММЕНТАРИИ СПИКЕРОВ
ГЛОБАЛЬНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«МЕРИТОКРАТИЯ И
ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ
ЭТИКА КАК КЛЮЧЕВЫЕ
ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»
И ПАНЕЛЬНОЙ ДИСКУССИИ ХАБА
«МЕЖДУНАРОДНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ:
МОСТ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ»**

MODERNIZING CIVIL SERVICES FOR THE NEW SUSTAINABLE DEVELOPMENT AGENDA¹

*Helen Clark*²

It is a great pleasure to join you at this important event on “Meritocracy and Professional Ethics and Key Factors of Civil Service Effectiveness”. I thank the Government of Kazakhstan for the invitation and Mr. Alikhan Baimenov for the kind introduction. I am also delighted to be joined by leading experts and practitioners from government, academia, and UNDP for this first panel session on meritocracy in the civil service.

Ethics and meritocracy in civil service are important goals in their own right. They are also critical for making progress on sustainable development.

As such, this event comes at an important time. A new global development agenda embodying Sustainable Development Goals (SDGs) is due to be agreed at the United Nations in September this year. The agenda is shaping up to be bold, transformational, and universal, requiring commitment from all countries, developed and developing. It will have comprehensive coverage of sustainable development, and will carry over the unfinished business of the MDGs.

Last July, an Open Working Group of Member States proposed seventeen goals and 169 targets for the new sustainable development agenda. Goal 16 aims to promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all, and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. Building strong and ethical public services will be essential for achieving this goal, as it will be for achieving other goals across the new agenda.

Benefits of meritocracy and ethics in civil service

A professional and modern civil service bound by ethics:

- builds public trust and confidence in governance and service delivery. How civil servants interact with citizens, including by being open to participation in public policy discussion,

¹ Keynote Speech at the VIII Astana Economic Forum Side Event “Meritocracy and Professional Ethics as Key Factors of Civil Service Effectiveness”, Astana, Kazakhstan, 21 May 2015.

² United Nations Development Programme Administrator.

directly impacts on how citizens perceive the legitimacy of governance.

Public trust and confidence in governance is vital, and not least when authorities are trying to respond to some kind of shock. The outbreak of Ebola in West Africa is a case in point. A low level of trust between people and their governments has been identified as being among the factors which were a barrier to rapid and effective responses.

- is essential for building and sustaining the investor confidence, which is vital for growth and poverty eradication.³
- improves performance. Where the enabling environment for civil service recruitment, development, and promotion is based on fair and meritocratic practices, overall staff pride and motivation, as well as organisational performance, tends to increase.⁴ Corruption also tends to be lower, and public services tend to be of higher quality and delivered more efficiently;⁵ and
- strengthens action on non-discrimination and equal opportunity and helps build a civil service which reflects the society it serves. In *South Africa*, for example, merit-based systems incorporate commitments to redress discrimination.⁶

Advancing meritocracy and ethics in civil service

Merit-based appointment in a civil service can be promoted by law, through a competent central recruitment agency, a code of conduct,

³ Merit-based state bureaucracies are associated with higher growth rates: merit-based recruitment is the most significant factor, followed by promotion from within, and career stability (Evans and Rauch 1999).

⁴ Merit-based recruitment and predictable, rewarding career ladders improve civil servants' capability and performance (Anderson et al. 2003) and are valued by citizens as an accountability mechanism (McCourt 2000).

⁵ Basing personnel decisions on professional competence and merit is systematically associated with less corruption (Recantini et al. 2005). A merit-based system can also help attract well-educated individuals. This is important as higher educational attainment among civil servants is linked to higher tax revenue mobilisation, reduced corruption, better public financial management and higher economic growth (Arezki and Quintyn 2013; Arezki et al. 2012).

⁶ See Page 33, *Gender Equality in Public Administration*, UNDP 2014.

and/or by the clear separation of administrative and political functions.

Such initiatives are usually embedded in broader institutional reforms which focus on performance management and leadership development. They require the active involvement of civil service commissions and civil service or public administration academies which have mandates to build capacity for an ethical and merit-based civil service.

To promote transparency and accountability, checks and balances within institutions are needed. That includes empowering citizens to participate in public processes, including by monitoring service delivery. In an age of advanced information and communications technologies (ICTs), there are many new opportunities and tools for opening up spaces and channels for citizens to engage with the civil service.

The “Ushahidi” platform is a good example of this. Ushahidi was developed as an early warning system in *Kenya* to support efforts to defuse outbreaks of violence after the 2007 elections. In effect the innovators behind it encouraged live reporting of incidents by text messaging or other means, and then were able to map what was happening and where help was needed, so that authorities could respond.

Ushahidi’s open source software is now being applied to other settings and circumstances around the world, including to track violence against immigrants, violence associated with elections, and pharmacy stock-outs, and to trigger responses from authorities. In *Afghanistan*, the platform has been used to develop Watertracker, a community-based, crowdsourced tool which empowers citizens to monitor the functioning of wells and other water points. An estimated thirty to fifty per cent of all water points in Afghanistan are not functional after two years, so the potential of this new technology to improve service delivery is huge.

Excellence in civil service cannot be achieved without reform-minded politicians and leaders willing to create a more client-oriented civil service. In *Kazakhstan*, the development of a meritocratic and professional civil service is part of an ambitious institutional reform agenda.

UNDP's contributions to public service excellence

UNDP has long experience in supporting countries to implement public service reforms. We work with ministries, local authorities, constitutional bodies, and civil society organizations. Our aim is to ensure that meritocracy and ethical standards prevail. We emphasize the importance of improving services for the poor, excluded, and disadvantaged groups, including in the areas of HIV and health, education, social services, energy, and water and sanitation.

As a trusted partner of governments in Europe and the Commonwealth of Independent States, UNDP supports public administration and civil service reforms in the region by strengthening legal and regulatory frameworks aimed at preventing misconduct and corruption, training civil servants, and enhancing the capacity of oversight institutions.

Allow me to share some examples of our work in the region:

- In *Georgia, Moldova, and Montenegro*, for example, UNDP has played an important role in helping to jump-start public administration reform, and to bridge the capacity gaps in national institutions, by introducing Capacity Development Facilities.⁷ These innovative mechanisms provide on-demand technical advice at the highest levels of a civil service, training and capacity building, and funding for key priorities through, for example, block grants to local municipalities to implement local development plans.⁸
- In the *Former Yugoslav Republic of Macedonia, Bosnia and Herzegovina, and Moldova*, UNDP also supports national institutions in the development and implementation of integrity plans⁹ at central and local levels, to help identify and

⁷ These are “mechanisms through which relevant capacity development support services for a particular country, sector, institution are provided, funded, and/or coordinated in an integrated, cohesive, flexible, and mutually-supporting manner to respond effectively and sustainably to evolving capacity development needs”. Background materials contain additional information.

⁸ *Capacity Development in Action Review of Capacity Development Facilities, Taking Stock of What's Out there & Conceptualizing, Establishing and Managing Capacity Development Facilities* UNDP July 2012.

⁹ *Integrity plan, are organizational plans for establishing and verifying the integrity of the organization. An Integrity plan is devoted to:*

- *identifying relevant corruption risks in different working fields of an individual organization;*
- *assessment, what danger corruption risks may pose to an individual organization;*
- *determining measures to reduce or eliminate corruption risks;*

address corruption risks, and put in place measures to promote meritocracy and fairness in public service.

- Working with public administration academies throughout the region, we help develop curricula to support training and professional development of civil servants. In *Bosnia and Herzegovina* (BiH), UNDP helped establish the Federation of BiH Civil Service Agency, and created civil service training systems across the country.

As I mentioned earlier, information and communication technologies are powerful tools to promote the involvement of citizens in monitoring the activities of public administrations and in the delivery of better services to the public.

In *Kyrgyzstan*, UNDP and the World Bank have supported the adoption of an e-government strategy, and have conducted an assessment of the technological and civil service capacities and resources needed to open up data. This June, during the Kyrgyz Open Innovation Week supported by UNDP and others, civil servants will learn about standards for opening access to government data. Software developers and government officials will come together to find innovative solutions to challenges like ineffective public financial management.

UNDP also emphasizes the importance of innovative solutions to public service delivery challenges. For example, in the *Former Yugoslav Republic of Macedonia*, UNDP supported the Ministry of Labour and Social Welfare to test three different approaches to improve service delivery centers in Roma communities. These service centers were designed as one-stop-shops to provide services related to social protection, employment, health, housing, education, and legal documentation. The most successful of the three tested approaches involved empowering young people as agents of change in their own communities. Equipped with tablets and smart phones, they combined youthful energy, technology, and local knowledge to raise community awareness of the services on offer, and increase the number of people who accessed the service centers.

Strategic partnership between Kazakhstan and UNDP on civil service excellence

We are delighted to be working closely with Kazakhstan on civil service excellence. Kazakhstan's strong commitment in this area

makes it a logical host of the Regional Hub of Civil Service in Astana, in which UNDP is proud to be a partner. Led by Chairman Baimenov, the Hub aims to do three things:

- serve as a network for the continuous exchange of experience and knowledge in the field of civil service, including through South-South and triangular co-operation;
- stimulate the improvement of civil services in the region;
- conduct joint research on innovations in the civil service, including on harnessing big data for evidence-based policymaking, and on leveraging new digital technologies and social media to promote citizen engagement.

Given the importance of civil service excellence to sustainable development, this Hub will help position Kazakhstan as a leader in the implementation of the new sustainable development agenda. Through the Hub, Kazakhstan and partners can share experiences and best practice. In this regard, I am pleased to see so many countries from the ECIS region represented here today, including *Georgia, Azerbaijan, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Kyrgyzstan, and Tajikistan.*

I am confident, however, that the Hub's reach will extend beyond this region. Already staff from the Regional Hub of Civil Service in Astana have visited UNDP's Global Policy Centre for Public Service Excellence in Singapore to learn about the research conducted at the Centre, and to initiate joint research. Such collaboration and knowledge exchange will spur new thinking on achieving civil service excellence.

I welcome the idea launched by the Astana Regional Hub and our Global Policy Centre in Singapore to advocate for what they call a 'New Public Passion'. This builds on the concept of 'New Public Management', an influential reform approach closely associated with my own country, New Zealand. The 'New Public Passion' emphasizes that officials need to be empowered, and to *feel* empowered, to do what they joined the public service for in the first place, namely to serve citizens.

This 'New Public Passion' seeks to nurture high job satisfaction by ensuring that all civil servants feel directly engaged in improving the lives of their fellow citizens. UNDP's Global Centre for Public Service Excellence is now testing ideas on how to translate that aspiration into practice through a major research programme, in

partnership with the Lee Kuan Yew School of Public Policy at the National University of Singapore. This research will investigate drivers of motivation among officials in developing countries. Surprisingly little is known about this. In *Myanmar*, for example, the Centre is supporting a survey of civil servants' attitudes in order to understand more about what could drive civil servants to go the extra mile to serve disadvantaged groups. I hope that our contributions can help instil and renew such a sense of passion for development in public officials around the world.

I hope that the Astana Regional Hub will meet the high expectations placed on it by delivering concrete results and innovations in research, knowledge management, and capacity building on civil service excellence.

At UNDP, we are committed to supporting the Hub to achieve its objectives, and to working closely with the Government of Kazakhstan to that end. We look forward to continuing our work around the world in support of building professional and modern civil services.

МЕРИТОКРАТИЯ И СЛУЖЕБНАЯ ЭТИКА КАК КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ¹

Алихан Байменов²

Аннотация

В статье рассматриваются важность и необходимость интенсивного обмена знаниями и опытом как между странами региона, так и со странами с развитыми экономиками для качественной и эффективной модернизации государственной службы. Особая роль в этом глобальном процессе уделяется Региональному хабу в сфере государственной службы в Астане как диалоговой площадке по обмену опытом и знаниями в целях повышения эффективности государственной службы через поддержку усилий правительств стран региона в наращивании институционального и человеческого потенциала госслужбы.

Ключевые слова: государственная служба, обмен знаниями и опытом, Региональный хаб, проведение реформ, глобальный центр, принципы меритократии, риск патронажа, профилактика коррупции.

Приоритеты модернизации государственной службы определяются каждым правительством самостоятельно, исходя из выбранной социально-экономической модели, степени демократизации общества, наличия политической воли, а также вызовов развития. Несомненно, наиболее качественные решения правительств базируются на изучении современных трендов, региональной специфики и странового контекста. Указанное предопределяет необходимость интенсивного обмена знаниями и опытом как между странами региона, так и со странами с развитыми экономиками.

¹ Статья основана на докладе, представленном на Глобальной конференции на тему: «Меритократия и служебная этика как ключевые факторы эффективности государственной службы» проведенной в рамках VIII Астанинского экономического форума (Астана, 21 мая 2015 г.).

² Алихан Байменов, Председатель Управляющего Комитета Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане. Кандидат технических наук, практик и ученый, автор ряда книг и публикаций по вопросам государственного управления, государственной службы и менеджмента. Руководил реформой государственной службы Республики Казахстан, разработкой Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан.
Контактные данные: alikhhan.baimenov@undp.org.

Именно поэтому институционализация такого обмена в форме Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане (Хаб) вызвала поддержку среди правительств стран нашего региона и доказала свою состоятельность.

Астанинский Хаб – это международная инициатива, основанная 25 странами и 5 международными организациями, миссией которого является повышение эффективности государственной службы через поддержку усилий правительств стран региона в наращивании институционального и человеческого потенциала госслужбы. Хотелось бы также отметить, что повестка дня Хаба определяется исходя из спроса стран-участниц в исследованиях, тренингах, совместных проектах и формах развития экспертных сетей.

При этом мы исходили из того, что, наряду с опытом развитых экономик, необходимо изучать опыт соседних стран, которые осуществляют реформы в схожих социокультурных и исторических контекстах. И страны региона заинтересованы в изучении опыта друг друга, проводя бенчмаркинг не только в глобальном, но и в региональном масштабе.

В поисках ответов на вызовы страны региона активно реформируют систему государственной службы, и есть определенные истории успехов, которых изучаются и распространяются с использованием потенциала Хаба. Например, Хаб уже реализует совместные проекты с Бюро по государственной службе Грузии по вопросам противодействия коррупции, с Комиссией по делам госслужбы Азербайджана по вопросам оказания госуслуг, с Государственной кадровой службой Кыргызстана – по оценке деятельности госслужащих и так далее. Отрадно, что в свете усилий по продвижению такого обмена Хаб был удостоен Премии ООН за укрепление регионального и межрегионального сотрудничества в формате Юг-Юг.

Как отметила в своем письме Президенту Республики Казахстан Н. Назарбаеву госпожа Хелен Кларк, руководитель ПРООН и заместитель Генерального секретаря ООН, «создание Хаба в Астане и его успех стали возможными потому, что Казахстан готов делиться своим успешным опытом в проведении реформ, включая введение принципов меритократии в профессиональную государственную службу».

Международные эксперты отмечают, что Казахстан провел два этапа наиболее комплексных и глубоких реформ государственной службы в регионе, а создание Хаба в Астане позволяет стать глобальным центром знаний в области государственной службы.

Важно отметить, что модернизация государственной службы Казахстана, основанная на политической воле Президента Назарбаева, является ярким примером последовательного и поступательного реформирования, когда каждый следующий этап реформ основывается на закреплении достижений и развитии предыдущего. Например, создание управленческого корпуса «А» и сокращение количества политических госслужащих в 8 раз стали, несомненно, важным шагом на пути профессионализации и снижения влияния политических процессов на управление персоналом в госорганах, что было отмечено в докладе Антикоррупционной сети Организации по экономическому сотрудничеству и развитию в ноябре 2014 года в качестве меры, имеющей антикоррупционную направленность.

Таким образом, преемственность, поступательность и последовательность реформ нашли отражение в том, что предыдущие этапы подготовили базу для перехода к карьерной модели. Задачи, поставленные Президентом Назарбаевым в части институциональной реформы по формированию современного, профессионального и автономного государственного аппарата и переходу к карьерной модели, в свою очередь должны стать новым качественным этапом развития госслужбы Казахстана.

Решение указанных задач, как обозначил Президент, требует укрепления принципов меритократии через совершенствование процессов отбора и продвижения кадров, включая систему тестирования.

Говоря о необходимости тестов, хочу акцентировать внимание, что тесты как этап отбора не подготовленных являются критически важными в странах, где риск патронажа достаточно высок. На это указывают результаты ряда международных исследований, в частности профессора Сандела из Университета Готенбурга в Швеции. Со временем, когда риск патронажа снизится, можно будет децентрализовать и более гибко подходить к отбору.

Указанное подтверждается и результатами нашего опроса по вопросу патронажа экспертов стран – участниц Регионального хаба. Подавляющее большинство респондентов считают, что патронаж все еще существует на государственной службе, и что он должен ограничиваться политическими назначениями. Большинство также считает, что понятия патронажа и административных государственных служащих являются несовместимыми. Основными последствиями патронажа в странах нашего региона обозначены неэффективная деятельность госорганов, ухудшение морально-психологического климата среди работников и отток квалифицированных кадров из госслужбы. По мнению респондентов, принципы меритократии являются критически важными в минимизации патронажных отношений.

Также мы все знаем, что есть высокая корреляция между патронажем и коррупцией.

Согласно результатам сравнительного анализа ПРООН институциональных аспектов борьбы с коррупцией одной из главных причин достижения некоторыми странами успеха в этом направлении является принятие мер по устранению возможностей для коррупции посредством оптимизации и упрощения административных процедур, а также процедур принятия решений при осуществлении закупок и государственных инвестиций. Как показывают наши исследования, эти направления является очень актуальными для стран Регионального хаба.

При этом важно, что странах с эффективным госаппаратом развитием государственной службы занимаются отдельные уполномоченные органы. И как показывает обзор ПРООН по институциональным аспектам борьбы с коррупцией, антикоррупционный орган и уполномоченный орган по делам государственной службы отделены друг от друга.

Также надо отметить, что ключевым фактором успеха является то, что основную ответственность по предупреждению коррупции несут сами государственные органы. Анализ находит, что необходимо создание соответствующей институциональной системы, включающей суды, полицию, прокуратуру, аудит, омбудсмена и т. д. Особенно важна взаимосвязь между органами преследования, прокуратурой и судом.

Очень важными являются вопросы служебной этики и конфликта интересов. Опыт США и ряда других развитых стран показывает эффективность наличия в каждом ведомстве этических советников, которые предоставляли бы оптимальные советы и руководство для работников данных ведомств по вопросам конфликта интересов и этических стандартов поведения.

В целом, профилактика коррупции должна иметь всеобъемлющий и комплексный подход с эффективным взаимодействием релевантных госорганов, а также с активным вовлечением гражданского общества в процесс повышения знаний и развития нулевой терпимости к коррупции.

Исследование вопросов коррупции и патронажа также было отмечено как одно из приоритетных направлений для Хаба подавляющим большинством респондентов второго базового исследования стран – участниц Хаба.

Предварительные данные показывают, что абсолютное большинство респондентов отмечают полезную отдачу от деятельности Хаба со дня основания до сегодняшнего дня, что вселяет оптимизм и создает основу для дальнейшей активной работы. Хаб детально обсуждает и определяет дальнейшие направления работы на заседаниях Управляющего комитета. Мы отработываем все вопросы с представителями каждой страны-участницы, также активно взаимодействуем с Агентством по делам госслужбы и противодействию коррупции в рамках совместного плана мероприятий. Отрадно, что география расширяется и сегодня количество участниц уже достигло 30 стран.

Важно отметить, заключение, согласно поручению Президента Назарбаева, в 2014 году Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Программой развития ООН в Казахстане открыло новые возможности для развития Хаба.

Как известно, Хаб имеет три направления в рамках поддержки усилий правительств стран региона в наращивании институционального и человеческого потенциала – исследования, наращивание потенциала и налаживание партнерства и экспертных сетей. Базовые исследования, которые мы периодически проводим, служат основанием для последующих мероприятий

Хаба. Мы активно сотрудничаем с ОЭСР, Евросоюзом, а также структурами ООН, включая Сингапурский Глобальный центр по госслужбе, а также с крупными научно-образовательными учреждениями в мире.

Полагаю, что реализация реформ госслужбы, наряду с повышением эффективности, призвана повысить доверие общества к государственному аппарату.

MERITOCRACY AND PUBLIC SERVICE EXCELLENCE¹

Max Everest-Phillips²

Abstract

Meritocracy can drive social mobility and benefit both individuals and larger society. As such, states governed by meritocratic principles enjoy higher economic growth through better performing public service. In this way, this paper discusses the Singapore's case of turning meritocracy into a development factor. Specifically, author considers the role of Lee Kuan Yew, the founding Prime Minister of Singapore, in building the country's meritocratic civil service and fostering good public administration through public servants' motivation, promotion of the rule of law, integrity, and non-tolerance of corruption. Author, accordingly, suggests that Singapore's successful case can serve as a catalyst for other countries in their pursuit of public service excellence despite newly emerging debates over the notion and understanding of meritocracy.

Key Words: *meritocracy, public service excellence, public service motivation, new public passion, economic growth, development, Singapore*

Meritocracy seems a patently self-evident good: it offers a fair system, which results in better outcomes for both the individual and society. Meritocracy can provide talented and hard-working people from all walks of life with a means of advancement and the opportunity to contribute to the wellbeing of the larger society. It can be a powerful vehicle for social mobility and incentivize people to do their best and reach their fullest potential.

Furthermore, a country governed by the best and the brightest must surely be better run than one that is not, and there is good evidence to support that conclusion. For example, research suggests that states run by meritocracies have higher rates of economic growth than those that do not (Evans and Rauch, 1999); improve civil servants' capability and performance (Anderson et al., 2003);

¹ This article is based on the presentation delivered at the conference "Meritocracy and Professional Ethics as Key Factors of Civil Service Effectiveness" in the framework of the Astana Economic Forum, 21 May 2015.

² Max Everest-Phillips is currently the Director of the UNDP Global Centre for Public Service Excellence (GCPSE) in Singapore. He was previously the Director of Governance at the Commonwealth Secretariat in London managing delivery of governance reforms to the Commonwealth's 54 countries. Mr. Everest-Phillips earlier held position of the Senior Governance Advisor in the Department for International Development of the UK.

are valued by citizens as fostering accountability (McCourt, 2000); are systematically associated with less corruption (Recanatini et al., 2005); and attract well-educated people to public service, who in turn are linked to higher tax revenue mobilisation, reduced corruption, better public financial management and higher economic growth (Arezki and Quintyn, 2013).

Singapore, the small island state where the UNDP Global Centre for Public Service Excellence (GSPSE) is based, offers a fine example of the impact of meritocracy on development outcomes. The founding father and first prime minister of independent Singapore, Lee Kuan Yew, recently died. The obituaries all agreed that his extraordinary success was in no small part due to his rejection of anything other than hiring and promoting officials solely on merit. His often stated belief was that, "If you want Singapore to succeed... you must have a system that enables the best man and the most suitable to go into the job that needs them..." (Quah, 2010).

In 1965, the city-state was a small trading port with an unemployment rate of 14%. Fifty years later, its unemployment rate had dropped to 1.9%. In 1959 Singapore's GDP per capita was 510 US dollar. Now it is one hundred times bigger. His success is exemplified by the fact that Singapore's per capita income is today much higher than that of its former colonial master, Great Britain.¹ Whatever Lee Kuan Yew may have got wrong, on meritocracy he was 100% right.

Perhaps, one reason for Britain's comparative under-performance is that, while The Northcote-Trevelyan Report of 1854 was famous for promoting meritocracy in Britain, it actually set extraordinarily low expectations. The stated aim for its reforms was merely to remove only the "decidedly incompetent, or incurably indolent" (Ibid.).

Lee Kuan Yew, by contrast, is credited with a much more extraordinary transformation, and this meant more than just a meritocratic civil service. It was thanks to his long-term vision that a small, fledgling republic with no natural resources was moulded into one of the best run countries in the world. But, certainly, at the core of this success was his understanding of the need for good public administration that required the creation of a "clean, efficient, effective and indeed exceptional" public service ethos.

That provided the other key ingredient for public service excellence: strong intrinsic motivation. This is one of a range of important

¹ US \$55 182 compared to \$41 781: World Bank 2013 data.

topics on which the excellent and very cordial relations already established between the Regional Hub of Civil Service in Astana (ACSH) and the GCPSE will be able to build in the coming months.

So, Lee Kuan Yew instilled in public officials a sense of urgency and purpose, and of efficiency and impartiality. The rule of law and excellence in decision making was promoted. He tackled corruption using a zero tolerance approach. As he once put it, "Singapore can survive only if ministers and senior officers are incorruptible and efficient." (Quah, 2011). Integrity was essential; anti-corruption was, and still is, enforced without fear or favour.

His legacy can be a catalyst for other countries to reform. In this time of rising inequality globally it is important to create a more level playing field through public service excellence. High quality education, access to healthcare, and good public transportation, for example, can all contribute towards providing citizens with equal opportunities for advancement. In an increasingly unequal world it will be important that meritocracy does not devolve into elitism, with little opportunity for those that are not already privileged to move ahead. It is also important to recognize that meritocracy does not obviate the need for transparency, accountability, and the rule of law. Meritocracy after all, does not exist in isolation.

It is interesting to note that the term was first used in Singapore's parliament in 1971; then next in 1976, and since then with ever increasing regularity – it was used fourteen times in 2014. The MP who raised the topic first, in 1971, noted:

*Let us ... work for a society in Singapore where, on the one hand, people are rewarded and promoted on strict merit, and, on the other, ample opportunities are afforded to those who are hampered by poverty. In other words, let us build not merely a society based only on meritocracy, but let us have a meritocracy-plus society.*¹

So is this then what might be wrong with meritocracy? It is important to remember that the first use of the term was a negative one. A British sociologist called Michael Young wrote a book in 1958 called "*The Rise of the Meritocracy*". In this book, Young warned that a new elite class was emerging that was increasingly out of

¹ *Dr Augustine Tan, on 30 July 1971. Dr. Tan (陈惠兴) was People's Action Party Member of Parliament for Whampoa from April 1970 to 1991. He was a lecturer at the University of Singapore (1968-1971); Political Secretary to the Prime Minister (1975); and Professor of Economics at the Singapore Management University.*

touch with ordinary people. This elite married partners of similar social backgrounds and used its money to buy the best possible education for its children. This observation proved prescient, as with the 'legacy preference' system in some elite universities in the US whereby the children of graduates are three times more likely to be accepted due to the huge weighting this fact is given during the admission process (Hurwitz, 2011).

A similar phenomenon is evident in both Singapore and Japan at a much earlier stage in life, whereby for highly exclusive primary and junior schools that set pupils of the fast track to the best universities, weighting is given to the surrounding exclusive catchment area, or to alumni parents (Yonezawa and Baba, 1998).

In recent years a debate has evolved in both countries about what 'merit' is regarded as best. In the early stages of development, many like Lee Kuan Yew were in no doubt it simply meant the best educated, those with the best degrees from the best universities. Ong Teng Cheong, later the 5th president of Singapore, was the first person to attribute Singapore's success to meritocracy by making a remark during the 25th nation-building debate in Parliament on 29 June 1984:

... despite our small size, we have made life in Singapore pleasant and attractive. We have converted Singapore from a scruffy town into a litter-free Garden City. ... Our success in nation building is based on multi-racial harmony, meritocracy, social conscience, fair sharing, efficient Government and willingness to stand up for ourselves.

Yet, this simplicity is increasingly being disputed nowadays. Don't officials also need to be in touch with the citizenry, and empathise with their lot?

So, scholars and politicians in Singapore and Japan are increasingly questioning whether a law degree from National University of Singapore or Tokyo University, really qualifies its proud recipient to deepen democracy through co-creation of policy with citizens, rather than simply telling them what to do. That said, it is also interesting to mention that very recent research from the US suggests that lawyers working in the public interest, as state prosecutors or similar posts, are much happier in life than their contemporary lawyers working in the private sector who invariably earn far more (Sheldon and Krieger, 2014). This serves as a proof of that New Public Passion for

public welfare, on which the UNDP Administrator has so elegantly talked recently on a couple of occasions.

Let me then conclude by noting an interesting fact: Michael Young, whose book *"The Rise of the Meritocracy"* in 1958 first coined the term, in 1978, twenty years after he invented the word, was appointed to the unrepresentative, unelected elitist Upper House of Parliament in the UK, the House of Lords.

That ironic example, illustrating both the strengths and weaknesses of the meritocratic system, seems a fitting point on which to conclude.

References

- Anderson, J., Reid, G. and Ryterman, R. 2003. *Understanding public sector performance in transition countries: An empirical contribution*. Washington, DC: World Bank.
- Arezki, R. and Quintyn, M. 2013. Degrees of development. *Finance and Development*, 50 (1).
- Evans, P. and Rauch, J. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64 (5), p. 760.
- Hurwitz, M. 2011. The Impact of Legacy Status on Undergraduate Admissions at Elite Colleges and Universities. *Economics of Education Review*, 30 (3), p.480-492.
- Lee Kuan Yew. 1979. Quoted in Quah, J. 2011. *Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream?* London, p.122.
- McCourt, W. 2000. *Public appointments: From patronage to merit*. Human Resources in Development Working Paper No. 9. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Quah, J. 2010. *Public Administration Singapore-Style*. London, p. 71.
- Recanatini, F., Prati, A. and Tabellini, G. 2005. *Why are some public agencies less corrupt than others? Lessons for institutional reform from survey data*. Washington, DC: World Bank.
- Sheldon, M and L. Krieger. 2014. Service job lawyers are happier than money job lawyers, despite their lower income. *The Journal of Positive Psychology* 9 (3), pp.33-57. Available online at <http://mobile.nytimes.com/blogs/well/2015/05/12/lawyers-with-lowest-pay-report-more-happiness/>
- Yonezawa, A. and M. Baba. 1998. The Market Structure for Private Universities in Japan. *Tertiary Education and Management* 4 (2), p. 145.

TOWARDS INTEGRITY IN PUBLIC SERVICE IN EASTERN EUROPE AND CENTRAL ASIA¹

Olga Savran²

Abstract

Many countries in Eastern Europe and Central Asia are in the process of transforming their civil service systems to meet the aim of serving public interests. This paper discusses current status of this endeavour in the regional countries and provides an analysis of the countries' efforts to ensure integrity in public service by elaborating on the experiences of Armenia, Kazakhstan, Georgia and other states. Particularly, it stresses upon the practices of merit-based competitive recruitment, implementation of performance-based pay systems as well as underlines the importance of ensuring ethical and legal norms to prevent corruption, mitigate conflict of interest and promote core public service values. Author also points out challenges these regional countries are facing today in pursuing these policies and, as such, she considers a misinterpreted notion of professionalism in civil service and weak autonomy of public servants in their decision making among other issues. Accordingly, recommendations are made as to train civil servants on the public service values and enhance their practical ethical skills as well as nurture respect for the rule of law and enforce corruption offences to achieve integrity in the public administration.

Key Words: *public service, meritocracy, public interest, conflict of interest, corruption, integrity, Eastern Europe, Central Asia.*

I. Introduction

Public services in Eastern Europe and Central Asia are moving towards the new objective of serving the public interests. Professional public services are called to protect the interests of the states from group interests such as political or other narrow interests. Countries

¹ This article is based on the presentation delivered at the conference "Meritocracy and Professional Ethics as Key Factors of Civil Service Effectiveness" in the framework of the Astana Economic Forum, 21 May 2015.

² Olga Savran is the Manager of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia that is based at the OECD Anti-Corruption Division. She can be contacted at olga.savran@oecd.org, more information about the Network is provided at www.oecd.org/corruption/acn.

need to create practical mechanisms to prevent undue influence on the professional servants through the merit-based recruitment, guaranteed employment, objective pay, and autonomy of their decision-making.

Merit-based and competitive recruitment in public service is becoming common in the region, but it rarely involves high level officials. Countries are reforming their evaluation and promotion systems, sometimes aiming to introduce a performance-based pay schemes. However, practical implementation of such performance based practices remains difficult.

Following chapters elaborate on these aspects in more details.

II. Serving the public

Public services in Eastern Europe and Central Asia are undergoing a major transformation and moving from the past objective of serving a tsar or a politbureau towards the new goal of serving the people. However, after several decades of the transition process the notion of the public interest is still not very clear for the citizens or for the so-called elites. Public interests and individual freedoms often remain abstract ideas not supported with operational definitions and rules. In some countries interests of clans – regional, ethnic, family, criminal or other – dominate over the interests of individual citizens or of the nation.¹

For instance, a person from a remote village who took up a job in a state institution in the capital is expected to find well paid and comfortable jobs for his relatives and other villagers irrespective of their merits. This tradition in many countries is much stronger than the formal laws that forbid cronyism. Besides, sanctions for breaking the tradition are much stronger than for breaking the law: the family can excommunicate this person, while there are rarely sanctions for finding good jobs for relatives. In this way, the society may accept illegal behaviour and even push the person to act in the interests of his village against the interests of the whole nation. Changing traditions is a long-term challenge; the law will prevail over the tradition only when the citizens learn about and become convinced in the benefits the rule of law.

Political and democratic processes that are needed to define public interests are only emerging in the region. In mature democracies

¹ Cardona, Francisco, "Evolving civil service systems in Central and Eastern Europe", *Sigma*. Available online at www.sigmaxweb.org.

political debates allow for the opposing views to identify and formulate specific and operational rules that would correspond to the interests of the citizens and, eventually, be reflected in laws. All the Eastern European and Central Asian countries now have the institute of elections in place – more or less free and fair – that constitutes one element of the democratic system. Yet, political parties are very weak, and they rarely represent ideologies of different strata of the societies. Rather, they often act as groups of individuals that organise themselves to gain access to power – and, ultimately, to resources – under any ideological banner of populist nature. There are also countries in the region with one dominant pro-governmental party that does not allow any political debate at all, but rather serve as a PR department for its political leader. Apart from the elections, there also should be many other democratic elements – such as the effective control over the use of the tax payers' money, a free media and fair courts – which are still missing or weak in the region.

As a result, the line between the politics and public service in Eastern Europe and Central Asia is very unclear. Interests of the head of the state – a politician in power of the day or a lasting dictator – are often identified with the interests of the state. The objective of the public service in such conditions also remains unclear and professional bureaucrats may not be able to protect the supremacy of the law against abuses by political interests.

III. Professionalism

Professionalism is one of the standards of public service in modern democracies with competitive economies. In Eastern Europe and Central Asia professionalism is often misunderstood as a synonym of qualification, knowledge, skills or experience. In fact, professionalism of public service should be regarded as the synonym of the profession that is responsible to protect the interests of the state from group interests such as political or any other narrow concerns (Cardona and Erikson, 2015).

One of the tools to ensure professionalism is a clear separation of the professional bureaucrats from the politicians. There is certain progress in Eastern Europe and Central Asia in securing such separation in the legislation i.e. they unambiguously establish definitions in the relevant laws to differentiate between the professional and political officials.

For example, in 2013, Kazakhstan enforced important amendments in the public service legislation that introduced a new model of civil service. The new model is composed of three categories of civil service: corps A that includes senior executive administrative public positions, corps B that includes other lower level administrative public positions, and political public offices whose appointment, dismissal, and performance are of a political nature, and who are responsible for the implementation of political objectives. Corps A was set up to make the public service professional. It currently comprises 539 civil service positions that undergo new, distinct procedure for recruitment, performance appraisal, rotation and training.

In spite of drastic decrease in the number of political offices, it is considered that there are still some important positions that are unreasonably included in the political group, for instance, posts of the Chairman and a member of the Constitutional Court; the Chairman, Deputy Chairman, Secretary and members of the Central Election Commission; Chairman of the Supreme Judicial Council; Human Rights Ombudsman and some others. Besides, the Civil Service Register that establishes position’s categorisation is approved by the Presidential Decree, and not by law, and, therefore, there is still much of the discretion.

*Table 1. Civil Service of the Republic of Kazakhstan**

During the Second Round of Monitoring, September 2011		During the Third Round of Monitoring, March 2015
Political civil servants	3 116	439
Administrative civil servants of which:	84 273	97 392
Corps A senior/executive level		539
Corps B lower level		96 853

* Source: 3rd round monitoring report on Kazakhstan, ACN, OECD, 2015.

It should also be pointed out that while there is some progress in the legal separation between the professional and political officials, all countries in the region face an important challenge of ensuring that professional public officials can in practice resist the pressure – and ultimately illegal orders – from the political leaders and, thus, safeguard the rule of law and public interests. For instance,

several countries in the region have seen major dismissals of civil servants following elections' results and changes of governments. In Georgia, for example, after the October 2012 parliamentary elections, the new government has dismissed a large number of civil servants from different administrative bodies and replaced them with acting civil servants. These replacements were mainly carried out without an open competition that might heavily affect the neutrality and impartiality of the civil service. According to Transparency International Georgia, after the elections at least 5 149 employees were dismissed from public institutions, including 3 301 from the central state authorities and 1 869 from the local self-government bodies. Later on, acting civil servants had to take part in the competitions in order to keep their positions (OECD, 2013a; 2015).

Another significant obstacle for the professionalism of civil servants in the region is the lack of autonomy of civil servants in their decision making. Ministers and heads of the state bodies have full power to take all decisions in their institutions. The duties and responsibilities of individual public officials, and their decision-making powers are not well defined. There is no sound data to support this argument, but there is abundant anecdotal evidence showing that low and middle level officials have little, if any, opportunity to initiate decisions, and are only expected to execute orders from above. Apart from politicising the decisions-making process, this system also reduces the attractiveness of the civil service, in general. Skilled and creative individuals who may wish to serve their countries will not be motivated to join the civil service, where the pay is low and individuals cannot make any difference. For instance, almost immediately after the reform of the public service in Kazakhstan that was aiming to ensure stability of the service, the President took a decision about a major restructuring of public institutions, which became a surprise even to the senior public servants, and led to some strange arrangements such as the merger of the public service and anti-corruption bodies (OECD, 2013b).

IV. Meritocracy

Merit-based and competitive selection and appointment of professional public officials is one practical tool to ensure professionalism and limit undue political influence. Basic elements of the merit-based and competitive recruitment of public officials is in place in the most countries of the region. Many countries

have adopted competitive procedures, unified rules, requirement of publishing of vacancies, establishing selection and appeal commissions. Nevertheless, important concerns remain: the competition-based recruitment of new public servants in the majority of countries only applies to lower levels of servants, discretion of heads of state bodies or political leadership remains broad, and recruitment without competition in practice is still common.

For example, in Kazakhstan, centralized testing was introduced for the entry to public service candidates to Corps B or lower positions. This helped to increase the number of applicants: in 2011, 1 950 persons took the tests monthly, in 2012 – 2, 300, and in 2013 – 4 700 persons. A separate procedure was introduced for filling the vacancies in Corps A or senior and executive positions. The applicants willing to be recruited in the Corps A must submit their application to the National Human Resources Policies Commission led by the Head of the Presidential Administration. The applications are screened by the Civil Service Agency, and eligible candidates are invited to sit the test. The National Commission assesses the results and holds interviews, and based on the outcomes it recommends to admit the applicant to the human resources reserve. State agencies seeking to hire a Corps A official organise separate competitions among those included in the reserve. However, former members of the Parliament, full-time members of the *maslikhats*, political public servants, and judges may be appointed to the administrative public positions by the President without any competition, and this practice is not compliant with the merit-based principle (OECD, 2014).

Another example is Georgia that introduced important changes in the legislation related to the recruitment of civil servants. As such, all vacancies in the civil service, including high level positions, should be filled through competition; all vacancies are published by the online recruitment portal www.hr.gov.ge; temporary appointments without competition are limited for high-ranking officials by one year and for other public servants by three months. However, these new legal provisions have not been fully implemented in practice.

Just as elections do not equal democracy, competitive and merit-based recruitment alone does not equal meritocracy. There are several other mechanisms that are called to promote meritocracy. For instance, many countries around the world are reforming their evaluation and promotion procedures and pay systems. Countries in Eastern Europe and Central Asia are also struggling to introduce

performance evaluations and develop procedures and criteria that will allow evaluating the performance of public officials in an objective manner. However, at present a lot of discretion remains in the hands of the senior managers during the evaluation and promotion of civil servants.

In Kazakhstan, for example, the Presidential Decree issued in 2013 sets out a new procedure for the annual performance evaluation and attestation of civil servants. The new performance evaluation methodologies for Corps "A" and Corps "B" public servants were effective since 2014. The new evaluation rules link incentives and performance results such as bonuses, training or career planning. If the performance of the civil servant is deemed unsatisfactory, he will have to undergo an attestation that will decide whether to keep such civil servant. Each public agency is responsible for the evaluation of their civil servants. When deciding on promotion, opinion of the manager and colleagues (subordinates) will be taken into account. No data is available yet to assess the results of these reforms.

As for the remuneration systems for public servants, they may be used to reward merits and promote performance, or be abused to influence professional officials by their political masters and tame their obedience and loyalty. In Eastern Europe and Central Asia, very high level of the variable part of the pay is a common problem together with lack of objectivity and transparency. In some countries the level of pay is very low, and public officials living on their official salary may seek for other illicit income to sustain themselves.

Some regional countries have recently improved their remuneration systems. For instance, in Armenia, in 2013, the National Assembly adopted the Law on Remuneration for Persons Holding State Positions which establishes a unitary pay system of public service. The Law covers all public officials, including the high-ranking officials, and provides for transparency and predictability of the remuneration. It also regulates provision of bonuses and social benefits for public servants. Bonuses can be provided to public officials based on the results of their performance evaluation, which is conducted twice a year for public officials, and once a year for judges, and for the performance of special tasks. Decision about the bonuses should be reflected in a governmental decision to ensure the transparency. The amount of bonuses is fixed, and it can be as high as one monthly salary; each public official can receive not more

than two additional salaries per year. The salary fund for the public official includes a 10% reserve for bonuses. If there are savings in the salary fund, these savings can also be used for additional bonuses, which are decided by the head of each state body. In addition to the salaries and bonuses, the public officials are entitled to pensions and insurance package, but political and high-ranking officials are not entitled to it. The remuneration rates were also increased significantly.

It is to be noted that many countries attempt to link bonuses and other incentives to the results of the performance evaluations, but the outcomes of these efforts are not well known. Countries are not able to provide reliable information about their remuneration systems, and in some countries in the region this information remains confidential. While performance pay system may appear as an attractive idea, it can be difficult and costly to implement it in practice, especially when civil service is going through major transformation. Consequently, this may undermine the perception of fairness and increases politicisation, which also remains as one of the persisting problems in the region. Besides, experience of some of the western democracies suggests that bonuses cannot provide a very important financial incentive, as, normally, due to budget constraints they cannot be too high or permanent. It is, therefore, important to search for other forms of incentives for higher performance and attractiveness of public service, such as new organisation of work processes, mobility and flexibility at work, higher autonomy and possibility for innovation, access to training and career development (Demmke, 2014).

V. Integrity

Reforms aiming to professionalise public servants should protect them from undue influence from politicians, but they may also turn them into half-gods and isolate from the citizens, if these reforms are not implemented hand in hand with the measures to promote integrity, prevent and punish conflict of interest and corruption, and ensure transparency and accountability of the state institutions.

In these contexts of public service reforms, it is important to clarify core values of public service, update and promote the use of the modern Codes of Ethics for public administration at large and for specific professions with high integrity risks in particular. Recent research suggests that very often training on the core values and

codes of ethics is conducted in a very legalistic and formalistic way in Eastern Europe and Central Asia, and, as a result, is it not effective at all. Governments need to develop and deliver integrity training that is tailor-made for the specific groups of public officials that not only lectures about the legal norms, but also helps to develop practical ethical skills (OECD and Cigma, 2013). Good international practice suggests that the codes of ethics play a soft role in promoting integrity by formulating values and guidelines as opposed to a hard tool to punish bad behaviour.

Conflict of interest (CoI) is wide spread in Eastern Europe and Central Asia, and it requires a very strong attention during the reform of the professional public services as well as when setting the rules for the political officials. Good international practice requires that CoI regulations, prohibitions and limitations for civil servants should provide clear definitions and rules, including enforcement mechanisms and sanctions. Many countries in Eastern Europe and Central Asia have improved their legal definitions of CoI and some have strengthened institutions called to enforce conflict of interest rules. For instance, in Armenia, the Law on Public Service foresees the establishment of a new body – the Ethics Commission for High-Ranking Officials – which will be responsible for detecting conflict of interest violations and preparing recommendations for their prevention. However, overall it is difficult to assess practical implementation of conflict of interest policies as countries do not have relevant statistics.

A large number of countries in the region have also introduced asset declarations for public officials as a tool to control conflict of interest (OECD, 2011). However, very often the focus of these declarations remains narrow, as systems lack sanctions for violation of conflict of interest rules, while proactive public disclosure of declarations is not ensured in all countries. Some states have not still adopted such asset declaration systems: it is striking that Kazakhstan is one of them, despite all its efforts to create an elite core of the senior public officials, thus allowing them to remain hidden from the public scrutiny.

Finally, establishment of clear-cut offences for corruption behaviour in the criminal legislation is a part of the international standards that has a very strong role in preventing corruption and promoting integrity. While in Eastern Europe and Central Asia there is a wide spread tradition of punishment for various crimes, enforcement of

corruption offences is not very strong in practice. In particular, there are very few cases of sanctioning high-level or political officials for corruption, which indicates the weakness of the law enforcement and sends a wrong signal to the society as a whole and to the public officials, specifically. Therefore, it remains of paramount importance to improve the enforcement of corruption offences in order to ensure integrity of the public administration.

In summary, to prevent public officials from becoming too isolated from the citizens, governments should train them about public service values and develop their practical ethical skills. They also need to adopt clear and strong rules against conflict of interest that is very common in the region. Asset declaration systems should cover all high level officials and officials working in the integrity risk sectors as well as be supported with strong sanctions and disclosed for public. In addition, enforcement of the corruption offences against high level officials is also one of the strongest and effective tools to promote integrity in the public administration and in the society, in general.

References

- Cardona, Francisco and Eriksen, Svein. 2015. *“Professionalism and integrity in the public service: a matter of good governance”*. Available online at http://cids.no/wp-content/uploads/2014/12/GGG-1_Professionalism-and-integrity-in-the-public-service.pdf
- Demmke, Christoph. 2014. *“Public Administration Reform and reform effects in Western Europe”*, Sigma. Available online at <http://www.slideshare.net/SIGMA2013/presentation-by-dr-christoph-demmke-oecd>
- OECD, 2011. *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*. Available online at <http://www.oecd.org/corruption/acn/assetdeclarationsforpublicofficialsatooltopreventcorruption.htm>
- OECD, 2013a. *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013*. Available online at <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm>
- OECD, 2013b. *Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of Models*. Available online at <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>
- OECD and Cigma, 2013. *Ethics Training for Public Officials*. Available

online at <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>

OECD, 2014. *Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan*. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Available online at <http://www.oecd.org/corruption/acn/Kazakhstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

OECD. *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges*, 2013-2015, forthcoming.

MODALITIES FOR REGIONAL AND GLOBAL COOPERATION ON CIVIL SERVICE DEVELOPMENT TOWARDS THE SDGs

Anneli Temmes¹

Abstract

This article briefly describes the public administration structure of Finland and provides an analysis of the key factors such as value-based civil service and higher compensation of the civil servants which support good governance and corruption prevention in Finland. In doing so, it discusses main legal norms and administrative arrangements. To conclude, the article considers and highlights the importance of civil service training in promoting civil service ethics and corruption prevention.

Key Words: *corruption prevention, public administration values, good governance, civil service ethics, civil servant's education, training programmes, legal norms, Finland.*

I. Public sector in Finland

Similar to many other countries, the Finnish public administration represents a three-level model consisting of central, regional and local levels of public administration. The state administration includes central administration (ministries, state agencies and institutions), regional state administration and local state administration. The state administration employs approximately 82 000 civil servants and state employees. This figure can be considered reasonable for a country with the population of 5,6 million inhabitants. The number of civil servants and state employees has decreased more than twice following the long-lasting public sector reform compared to 20 years ago when this figure was still over 200 000.

Finland has traditionally had a strong local self-governance. The municipalities are independent, and they also exercise taxation right. There are 310 municipalities, and approximately 420 000 public servants work in those municipalities. This figure includes all public servants and employees whose salaries are paid from the municipalities' budgets, for instance, teachers, doctors and nurses as the municipalities take care of welfare services.

¹ *Anneli Temmes is the Managing Director of the HAUS Finnish Institute of Public Management.*

II. Critical success factors in ensuring good-governance and corruption prevention in Finland

The Finnish civil service is an open system in which all positions are openly announced. There are, however, few exceptions which mainly employ career-based model, namely in the foreign affairs and military services. The civil servants are not politically nominated. Exceptions to this practice are politically nominated state secretaries of the ministries who come and go with the minister.

In Finland there is a long tradition of cultural attitude against corruption. Value-based administration and strict legalistic culture have been considered as the key elements in supporting good governance and corruption prevention in the country. Transparency and openness are the part of administrative culture. For instance, citizens have access to official data. Another important factor to prevent corruption is a free media. Even small corruption cases receive large attention in the media, and, consequently, they are widely discussed by public.

It should also be pointed out that the Finnish civil servants are highly educated i.e. 29 per cent of them possess higher academic or postgraduate degree. In addition, civil servants receive a reasonable salary that is considered to be one of the crucial aspects to prevent corruption.

The above considered measures ensure the Finnish citizens' trust in and respect for the civil servants. According to several studies, most of the respected professions are in the field of civil service, for example, police and boarder guard service among others.

III. Legal norms, principles and practices of the civil service ethics

Finland has been recognised as one of the least corrupted countries in the world in recent years and ranked high in the Transparency International Corruption Perception Index. As discussed above, the main reasons for this high ranking derive from the cultural and historical background, high values in public administration and the pay policy. However, in spite of all these factors, there are regular instances of corruption cases. In this regard, an important question that naturally arises today is to find ways to keep the present good position in the future as well.

The main legal norms to guarantee the high level of civil service ethics and corruption prevention are the following:

- The Constitution;
- The State civil servants' act;
- The Openness of government act;
- The Administrative procedure act;
- The Act on public procurement;
- The Penal code.

In the Finnish public administration there is a strong emphasis on the civil service ethics. Management and work in civil service is based on values. The related legislation provides necessary framework and the code of ethics lists the main elements of the ethical behaviour of civil servants. Even if there is a small suspicion of an unethical behaviour, civil servants' conduct is openly discussed ,especially, in media, and appropriately handled. The internal and external control system in the public administration should reveal cases of misbehaviour.

An unethical behaviour can result in a written warning, termination or even cancellation of the employment in the civil service. One of the consequences of such a case that is also considered to be the most serious punishment is an unpleasent publicity it receives as a result.

The main agencies responsible for dealing with the civil service ethics in the Finnish state administration are the Ministry of Finance that provides Government's principal decision on cases and the Ministry of Justice that leads the anti-corruption network. Finland also participates actively on this matter with the international organisations such as the European Union, the Council of Europe, OECD, and the Nordic Council.

IV. Trainings to promote corruption prevention

In Finland people highly value education and training. This equally relates to the civil servants as well. Finland has extensive experience in the development of management and staff's capacities in the civil service. The civil service training plays an important role in promoting the civil service ethics and corruption prevention. However, Finland does not have a tradition of long-term training programmes specifically tailored to anti-corruption area. Still, these questions are included in the most of the civil service training programmes.

Such public management training programmes are directly linked with the state managerial policy. The Finnish senior and middle level public managers have traditionally had good substantial expertise in field. Yet, nowadays management and leadership skills have been especially emphasized in the training courses. To demonstrate, those civil servants who participate in the management training, can also be backed by the personnel development plans, and receive individual coaching and mentoring support.

A high-level ethical standards and anti-corruption components are also well included in the special trainings on human resource management, financial management, public procurement, legal drafting, and other customised training modules and short courses. In addition, these trainings' integral part is the practical case study discussion as based on real corruption facts.

V. Conclusion

Lastly, it is always essential to ensure a close collaboration and coherence between the national civil service training institute and the public administration, ministries, agencies, and other public sector organisations. The training institute should be kept abreast of the real needs of the public administration bodies. High-quality training programmes should support, facilitate and provide appropriate tools to guarantee a well-functioning public sector and effective corruption-free civil service.

To sum up, it is vital that the public administration's efforts to ensure the civil service ethics and preventing corruption requires a strong support from the whole society. High-level political will is also essential, and civil society should rightly understand and not tolerate any kind of corruption. It is important to remember that even in the least corrupted countries nothing is self-evident; hence, regular open discussion as well as varied types of activities aimed at preventing corruption should be exercised and implemented. In addition, the legal norms should be effectively utilised, and the significance of anti-corruption should be regularly highlighted during the civil service training. Lastly, an international exchange of experiences in this area should be promoted as it also immensely contributes towards achieving the stated goal of highly ethical and corruption-free civil service.

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.

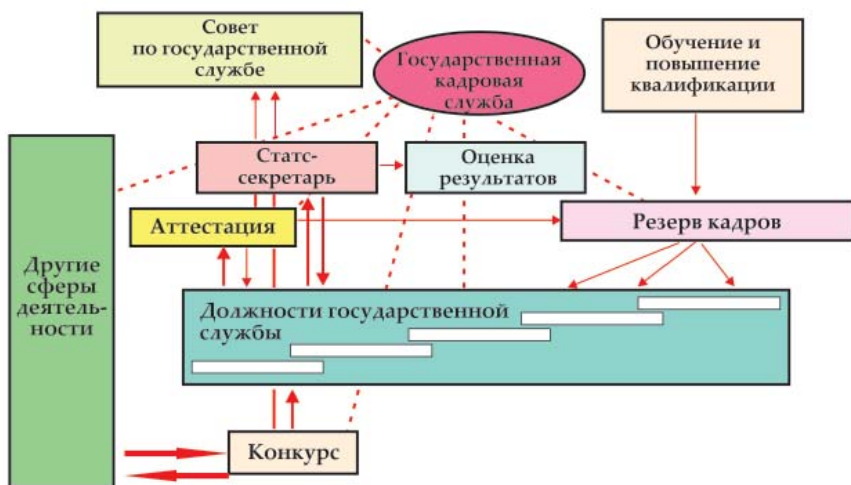


Рис. 1. Институционализация системы государственной службы Кыргызстана

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.

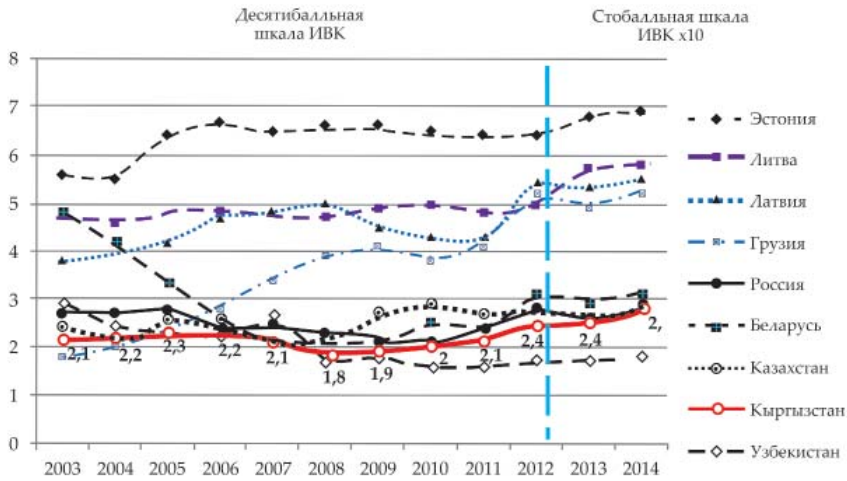


Рис. 2. Динамика индекса восприятия коррупции ТП разных стран

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.

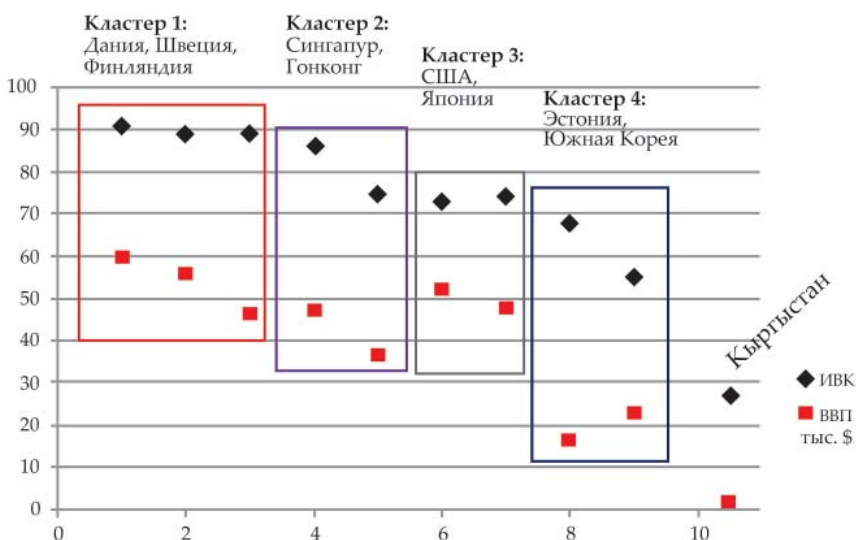


Рис. 3. Бенчмаркинг по индексу восприятия коррупции и ВВП

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.

MODALITIES FOR REGIONAL AND GLOBAL COOPERATION ON CIVIL SERVICE DEVELOPMENT TOWARDS THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS¹

Patrick Keuleers²

The discussion of regional and global cooperation on civil service development towards the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) today speaks to public service excellence as a universal priority and a key driver of government efforts to enhance the economic and social well-being of all peoples and to expand their capability to make informed choices on a larger offer of opportunities. This is at the heart of what we at the United Nations Development Programme (UNDP) refer to as sustainable human development, a process in which public administration plays a key role.

Building public service excellence is more important today than it has ever been in the past. The pace of global change and the rapidly evolving development landscape place an unprecedented level of demands on government capabilities, and on the civil service in particular.

The effectiveness of public administration and capacity of the civil service have also proven to be fundamental conditions of success in the process of securing national peace, security, political stability and socio-economic progress.

As the UN Secretary General mentioned in his Guidance Note on Democracy, the way in which the public administration at national and sub-national levels operates, shares or restricts information, delivers services in an equitable or discriminatory manner, and provides or prevents opportunities for people's participation, has a direct impact on the way people perceive the degree of legitimacy of the political settlement.

The UN therefore considers effective and responsive public administration as vital, not only from the perspective of its role in managing resources and in steering economic and social development, but also as a key instrument of good governance.

¹ *These are remarks delivered by Mr. Patrick Keuleers at the discussion panel of the Regional Hub of Civil Service in Astana «International Cooperation on Civil Service Excellence: A Bridge to Achieving the Sustainable Development Goals» at the UN Headquarters in New York, USA, on 19 June 2015.*

² *Director/Chief of Profession, Governance and Peacebuilding Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme.*

It is thus not surprising that civil service effectiveness has taken central stage in the post-2015 debate, in response to people's aspirations for an honest and effective government.

The important role of public service excellence in the post-2015 agenda is essentially four-fold.

- First, public administration is the provider or manager of services needed to achieve many of the targets under the different goals.
- Second, it is the main instrument through which States exercise their legitimate monopoly over the collection and management of taxes and resources needed to finance the social, economic and cultural development of the nation, at all levels.
- Third, it plays a central role in strengthening the participation of developing countries in the institutions of global governance and
- Fourth, but and not least, public administration remains the critical vehicle through which the executive at national and sub-national levels communicates and interacts with the people and the private sector, and is thus one of the main vehicles to channel information and promote people's participation.

The ambition of the post-2015 development agenda is nothing short of a once-in-a-lifetime opportunity to eradicate poverty. But it will take remarkable political commitment to find the means to achieve this ambition. It is therefore imperative that countries have a forum to exchange lessons, share knowledge and learn from common experiences in building civil services that are high-performing, results-oriented and people-focused.

The Republic of Kazakhstan must be applauded for stepping in to create such a forum, through the establishment of the Astana Civil Service Hub.

For those who practice the technical and political art of public administration and who seek to improve government performance at the service of people's well-being, the Astana Civil Service Hub offers a unique knowledge-sharing platform on innovative approaches and tools to guide civil service reform and motivation strategies needed to speed up delivery on the SDGs.

Together with UNDP's Global Policy Centre on Public Service Excellence, based in Singapore, the Astana Civil Service Hub can leverage south-south cooperation to promote a "best-fit for context" to yield the best possible results in a national context.

Earlier this morning the UNDP Associate Administrator articulated the critical role of government institutions in making progress on sustainable development, particularly on Goal 16 on promoting peaceful, safe, just and inclusive societies. It is worth highlighting some of the key recommendations which emerged from the global dialogue on building effective institutions, and which can be supported and advanced by the Astana Civil Service Hub, with respect to the future civil service research agenda.

- **First of all, the dialogue underlines the importance of upgrading institutional capacities to deliver an integrated and inclusive SDG agenda.** It recognizes that institutional capacity is a factor that accounts for differences in development results across countries and reiterates the importance of establishing professional civil service systems.
- **The Dialogue also recommends to replace the one-size-fits-all approach by a focus on innovation, foresight and constant learning and adaptation.** The diversity of institutional settings and capacities call for different solutions and innovations which should be widely shared and adapted, including through South-South and Triangular Cooperation.
- **A third recommendation of the Dialogue is to secure political buy-in and engagement in civil service reform:** Technical solutions are not sufficient. Country examples illustrate the importance of securing a firm political commitment to designing new institutions that foster transparency, accountability and inclusion and leadership by societal stakeholders.
- **Fourth, the Dialogue emphasizes the need, in post-conflict environments, to focus on reestablishing the core functions of government. It is important to build on institutional legacies and restore capabilities instead of forcing institutional reforms or best practices** that do not respond to the concrete realities which characterize institutions in fragile and conflict affected settings. The political settlement in these environments usually lacks the maturity and consolidation needed to muster the political will required for driving big bang reforms.
- **Fifth, the Dialogue called for enhanced data collection and dissemination,** for policy and decision-making at both national and local levels to be underpinned by sound evidence.
- **Sixth, it was recognized that respect for Rule of Law and human rights principles** such as access to information, accountability,

the right to be heard and the right to appeal must be at the heart of public service delivery at both national and local levels. Integrating rule of law principles in the public administration and creates a stronger state-society compact and improves trust between government and people.

- Finally, the Dialogue reminded that **women should not only be well represented in the civil service but also in decision-making positions**, even in those sectors where women have traditionally not played a prominent role. At the launch of UNDP's Gender Equality in Public Administration initiative last year, the Norwegian Ambassador made the important remark that fully including women in Norway's labour market had resulted in a larger financial gain than Norway's entire oil revenues. With the civil service still being one of the largest employers in many developing countries, the socio-economic importance of promoting gender equality and women's leadership in the civil service cannot be stressed enough.

To move forward on the establishment of professional, results-oriented and representative civil services and to meet people's demands for honest and responsive government, sustained support for technical solutions will need to be complemented by political resolve and innovative approaches. We need to bring together the global community of policy makers, practitioners and researchers who are already advancing this important agenda and to facilitate learning and experience-sharing.

The Astana Civil Service Hub has initiated this process in the Eastern European and CIS region and expanded its outreach to the global level through this conference today.

In conclusion, it should be reiterated that the overall achievement of the Sustainable Development Goals will depend in large part on the capacity and effectiveness of the civil service to translate the aspirations of the post-2015 development agenda into tangible results and services that will help end poverty and substantively reduce exclusion and inequalities in all countries and at all levels.

When analysing the kind of structural adaptation needed to underpin the durability of development results, capacity development of civil servants coupled with motivational incentives still stand out as an important driver of change. With the nature of the challenges increasingly crossing the national borders, learning also needs to

embrace the regional and global dimensions of both the problems and the solutions.

As such, the spirit of collaboration and cross-border mutual learning being cultivated by the Astana Civil Service Hub, is a positive contribution to that kind of collective action that is needed to place public service excellence at the heart of the post-2015 development agenda.