

УДК 35:323.2(512.154)

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
И КОМИТЕТ ФУЛТОНА В УСЛОВИЯХ КЫРГЫЗСТАНСКОЙ ЭТАКРАТИИ**

***А.М. Акматалиева***

Рассматривается возможность альтернативных стратегий развития государственной службы в Кыргызской Республике.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование; государственная служба; публичная политика; бюрократия; Комитет Фултона.

Государственная служба в Кыргызстане характеризуется, прежде всего, ригидностью и отсутствием общего стратегического видения деятельности государственных институтов власти в долгосрочной перспективе. Ригидность как неспособность воплощать в реальность программы и определенная система имитации деятельности порождает процессы имплозии, т. е. взрыва направленного вовнутрь или разрушение в силу внутренних факторов. Отсюда для объяснения причин внутривластного характера необходимо начать с анализа неэффективности государственных и муниципальных органов власти, способствующих в целом не легитимности органов власти, системной коррупции и перманентной угрозе политической стабильности. В совокупности эти причины являются для внесистемных акторов факторами мобилизации граждан с целью реформирования политического пространства Кыргызстана, осуществления “цветных революций” или другого рода изменений с целью внедрения собственной стратегии развития.

Отсутствие стратегического видения перспектив государства отражается на отсутствии стратегии государственной службы, это способствует, с одной стороны, ее маргинализации в сравнении с акторами гражданского общества, обычно, задающими направленность политического дискурса, а с другой стороны, девальвирует сам институт государства. Это можно объяснить сложившейся системой диспозиционных отношений за период независимости. Во-первых, государственная служба республики продолжает в разной степени и на разных уровнях воспроизводить советский тип отношений между государственными институтами власти и гражданами. Отношение к бю-

рократии является негативным из-за отсутствия у государственных служащих понимания, что их должность, т. е. “бюро”, является нейтральным, что для гражданина вопросы личностной характеристики бюрократа второстепенны, но чаще всего складывается ощущение, что за справкой пришли не к государственному учреждению, а лично к человеку, сидящему за этим столом. Рационально-легальный тип бюрократии, т. е. система, основанная на меритократии, компетентности правящего класса, повиновение формальным правилам в веберовском смысле как цель для государственной службы замещена принципами лояльности и неопатримониализма конкретному лицу. Вопросы самоутверждения за счет должностей, развитие коррупционных схем и, наконец, подчинение интересов государства своим нуждам и страстям стали “нормой” для государственной службы Кыргызстана. Порочность данной практики не вызывает сомнений, однако продолжает воспроизводиться в силу отсутствия системы подготовки кадров для рекрутирования государственных служащих, а с другой стороны, из-за отсутствия мотивационных ресурсов для компетентных и перспективных кадров. Необходимо осознание факта, что бюрократический аппарат есть ключевой механизм осуществления государственной власти и обеспечения легальности и легитимности ее политики на всей ее территории. Степень эффективности бюрократии является первым критерием оценки дееспособности самого государства и определяет характер ее легитимности.

Во-вторых, правящие элиты Кыргызстана за прошедшие годы демонстрировали необходимость подчинения государственных интересов для легитимации собственного режима. К примеру, национальный интерес республики в дискурсивной

практике отождествляется с интересами режима, но рассмотрение самого режима как угрозы для национальных интересов республики отсутствует как в академическом сообществе, так в политическом дискурсе. Лояльность к режиму стала главным критерием карьерного роста государственных служащих в ущерб принципам меритократии и главной угрозой для профессиональных чиновников. Правящая элита Кыргызстана использовала неопатримониальные ресурсы для поддержания своей власти – это опора на родственные, клановые, региональные факторы, продвижение по службе по принципу “близости по крови, почве и вере”. Это способствовало практическому вымыванию профессиональных государственных служащих и “эффекту шлепанцев”, когда бизнесмены добиваются государственных должностей ради осуществления протекционистских мер своему бизнесу, а государственные служащие вынуждены искать источники дополнительных доходов, развивая коррупционные схемы. Существующий механизм публикации доходов государственных служащих является лишь декларативным, на практике реальных примеров выявления не соответствия заявленных и реальных доходов нет. При этом в социуме стала также нормой для государственных служащих демонстративная практика своей состоятельности, например, автомобиль за 25–30 тыс. долларов при заработной плате в 9–13 тыс. сомов. Из-за этого начатые реформы носят косметически-демонстрационный характер, скопированный из чужой практики, но не доведенный до уровня рационализации и вызывающий в социуме негативное отношение к бюрократическому аппарату в целом.

Из-за отсутствия репрезентативных результатов научно-практических исследований в области государственной и муниципальной службы часто политики на уровне популизма призывают использовать опыт других государств, без выявления преимуществ и недостатков действующей государственной службы. Создание Консультативного экспертного совета по государственной и муниципальной службе от 29 октября этого года при Государственной кадровой службе является первым шагом на пути модернизации этого института, однако сам принцип формирования этого органа и методологический инструмент его деятельности четко не определен<sup>1</sup>.

Политическая модернизация в Кыргызстане преимущественно осуществлялась по модели ин-

ституциональной адаптации ради получения иностранных инвестиций, что в итоге способствует атрофированию государственного “разума” и паразитическому сознанию социальных агентов. Смена режимов в Кыргызстане в 2005 и 2010 гг. детерминировали и обозначили необходимость постепенного реформирования государственной службы с выработкой стратегического видения и разработкой плана по его осуществлению. На сегодняшний день отсутствуют не только объективные исследования относительно государственной службы, как в академической среде, так и у самих государственных институтов. Мониторинг деятельности государственных и муниципальных органов чаще всего осуществляется самими государственными органами для составления ежегодных отчетов без критического анализа реальных показателей и отсутствия механизмов прозрачности и объективности. В других случаях оценкой деятельности государственных органов занимаются представители НПО или международных организаций, однако методологический инструментарий такого мониторинга является очень уязвимой с точки зрения научного подхода и чаще всего становится предметом политизации проблемы и актуализации лишь на уровне дискурса. Если применять компаративные исследования, то можно было бы в условиях Кыргызстана создать некий Комитет Фултона по примеру Великобритании<sup>2</sup> для объективного осуществления мониторинга деятельности государственной и муниципальной службы КР и выработать на его основе стратегическую программу. Пример структурной работы этого комитета, ее методологический инструментарий можно использовать в качестве модели в условиях Кыргызстана. На основе доклада Комитета Фултона была предложена реформа гражданской службы Великобритании, что стало классическим примером совместной работы группы ученых и государственных чиновников, а также легла в основу знаменитых реформ менеджизма в политике в 1970–80-е гг. Сущность фултоновских реформ можно свести к следующим важным преобразовательным реформам. Во-первых, это формирование трех классов чиновников:

1. Политические и административные руководители (имеют политический характер назначения и сменяются вместе с правительством, т. е. отделение политических/публичных и государственных должностей). Политические чиновники являются публичными акторами, имеющими иде-

<sup>1</sup> См.: URL: [http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1415%3A2012-10-30-03-37-13&catid=2%3A2011-06-13-11-48-12&Itemid=8&lang=ru](http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1415%3A2012-10-30-03-37-13&catid=2%3A2011-06-13-11-48-12&Itemid=8&lang=ru)

<sup>2</sup> См.: The Civil Service. Report of the Committee 1966-1967 under chairmanship of Lord Fulton. URL: <http://www.civilservant.org.uk/fulton.pdf>

ологическую приверженность политике правящей партии.

2. Административная (обеспечивает преемственность работы ведомства и является политически нейтральной, карьерные чиновники). Государственные чиновники не являются публичными деятелями, однако являются частью топ-менеджмента правительственных структур и исключается политизация их деятельности.

3. Профессиональные научные работники и технические специальности (подготовка кадров и обеспечение консалтинговой работы для министерств). Научные работники, преимущественно эксперты с академическими степенями и профессорско-преподавательский состав ведущих вузов привлекается в качестве консультантов для министров и правительства в целом. Технические специальности имеют четкую специализацию деятельности, но существует жесткий контроль на предмет лояльности государственным интересам.

Во-вторых, система экзаменов для всех категорий государственных служащих и их переподготовка на основе программ Оксфорда и Кембриджа, из-за чего впоследствии эти два вуза, стали кузницей кадров для гражданской службы Великобритании. Это обеспечивает, с одной стороны, преемственность гражданской службы, а с другой стороны, в политическом истеблишменте начали доминировать кадры с научными степенями и академическим прошлым, что в свою очередь повысило профессионализм и компетентность высшего руководящего класса.

В-третьих, это политика воспитания дженералистов, т. е. менеджеров широкого профиля, способных управлять и снижение количества специалистов, т. е. узкоспециализированных кадров при сохранении жесткой иерархии и практического отсутствия горизонтальной рокировки между министерствами. К примеру, министром здравоохранения не обязательно должен быть медик по образованию, а прежде всего компетентный администратор, т. е. менеджер, способный организовать эффективную работу министерства. В целом принципы маркетинговых подходов к гражданской службе как контрактная основа службы, система одного окна (*umbrella approach*), конкуренция и соревновательный характер занятия постов стали стимулом для самообновления (self-modernization)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Ryper, Robert and June Burnham. The British Civil Service: Perspectives on 'Decline' and 'Modernization'. BJPIR, 2011. Vol. 13. P. 189–205.

В условиях Кыргызстана целесообразным было бы создание подобного комитета из независимых экспертов академического сообщества и проведение этим комитетом масштабного исследования по изучению деятельности государственных и муниципальных органов власти по всей республике. Ключевой задачей этого органа будет анализ деятельности государственных и муниципальных органов власти на всех уровнях и выявление их основных преимуществ и недостатков, определение ключевых проблем и направлений необходимых преобразований и выработка конкретных рекомендаций. На основе их рекомендаций можно было бы выработать на конкурсной основе альтернативные стратегии развития государственной службы республики с широкой практикой обсуждения и подготовки кадров.

Для того чтобы осуществлять подготовку кадров, необходимо разработать стратегию развития государственной службы, задать цели ее развития, не только механизмы ее реализации, но и идеологический формат подготовки кадров. Во многих государствах существует практика подготовки и переподготовки кадров только в национальных вузах ради обеспечения внутренней и внешней безопасности в широком смысле. Поскольку обеспечение безопасности граждан как главная задача государства сегодня требует изменения самой коннотации категории "безопасность" и расширения стратегического поля возможностей<sup>2</sup>, необходимо не только развивать потенциальную совокупность диспозиций по *hard* и *soft power*, но также развивать и расширять политику *smart power*. Безусловно, эта цель требует не только времени и значительных ресурсов для исследования, но и политической воли для своего осуществления, однако у нас объективно нет причин игнорировать этот вопрос. Как пишет К. Джеткинс, "...опыт прошедших двадцати лет показывает, что более опасный радикализм востребован, если государственные институты должны быть дееспособными управлять огромной социальной сферой в течение последующих двадцати лет или более без катастрофы"<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> См.: Акматалиева А.М. Трансатлантическое партнерство в обеспечении безопасности Центральной Азии / А.М. Акматалиева. Бишкек. 176 с.

<sup>3</sup> Jetkins K. Politicians and Civil Servants: Unfinished Business – The Next Steps Report, Fulton and the Future. The Political Quarterly, Vol. 79, No.3, July–September 2008. P. 418–425.