



*Empowered lives.  
Resilient nations.*

# Меритократия в деле совершенствования государственной службы



## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Определение заслуг и меритократии	6
Литература по меритократии	7
Меритократия на практике в государственной службе	10
Меритократия в контексте	14
Меритократия плюс?	16
Заключение и вопросы для дальнейшего исследования	17
Библиография	17

© Подготовлено Глобальным центром ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре и Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане, 2015 г.

ПРООН сотрудничает с представителями всех слоев общества, содействуя построению наций, которые могут противостоять кризису и поддерживать экономический рост, ведущий к улучшению качества жизни каждого человека. Работая на местах более чем в 170 странах и территориях, ПРООН предлагает глобальное видение и локальные решения, способствующие полноценной жизни людей и устойчивому развитию государств.

Глобальный центр ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре служит катализатором нового мышления, стратегии и действий в сфере государственной службы, поддерживая инновации, практику и сотрудничество.

### Правовая оговорка

Мнения, высказанные в настоящем отчете, являются исключительными мнениями их авторов и не обязательно отражают официальную точку зрения ООН, включая ПРООН или государства-члены ООН.

### Обложка

© Google Art Project/ Фрагмент фрески «Аллегория доброго правления в городе», написанной Амброджо Лоренцетти в ратуше Палаццо Пубблико, Сиена, Италия.



Printed on 100% recycled paper

## Предисловие

Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане (Региональный хаб) и Глобальный центр ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре (GCPSE) поддерживают исключительные тесные рабочие отношения.

GCPSE был организован в 2012 году Правительством Сингапура и Программой Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), чтобы служить катализатором продвижения эффективных реформ государственного сектора в развивающихся странах.

Региональный хаб был создан в 2013 году с участием 25 стран из СНГ, Центральной Азии и Кавказского региона и других стран мира, а также ряда международных организаций. Хаб получает финансовую и институциональную поддержку от Правительства Республики Казахстан и техническую помощь от ПРООН, являющегося его исполнительным партнером. Хаб оказывает поддержку в наращивании институционального и человеческого потенциала в регионе и содействует обмену опытом и решениями по укреплению систем государственной службы и продвижению сотрудничества в этой области среди участвующих стран.

Данный документ для обсуждения является продуктом общей философии Регионального хаба и GCPSE. Обе организации стремятся помочь лицам, отвечающим за формирование политики, в создании эффективной государственной службы в 21-м веке посредством применения «адаптивного непредвзятого меритократического подхода» AIM (Adaptive Impartial Meritocratic) для повышения эффективности государственной службы. Этот подход основывается на нашем общем убеждении, что факты однозначно свидетельствуют о том, что развитие происходит там, где непредвзятая государственная служба основана на справедливом и равном отношении ко всем и укрепляет доверие граждан к правительству, где назначение и продвижение по службе основываются на способностях и где непрерывное обучение является основой для реализации поступательных реформ.

Таким образом, в настоящей работе рассматривается почему развитие требует применения принципов меритократии в государственной службе. Исследования показывают, что страны, государственной службе которых характерны назначения на основе принципов меритократии и прогнозируемого продвижения по карьерной лестнице, ассоциируются с более высокими темпами экономического роста. Меритократические принципы в государственной службе также существенным образом сказываются на мотивации государственных служащих, а мотивированная и заслуживающая доверия государственная служба будет иметь огромное значение для успешного достижения Целей устойчивого развития ООН.

Но что все-таки представляет из себя «меритократия»?



**Алихан Байменов**

Председатель Управляющего Комитета Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане



**Макс Эверест-Филлипс**

Директор Глобального центра ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре

## Введение

Меритократия, или правление наиболее способных, сама по себе представляется хорошей идеей. Наиболее способные люди могут достичь наилучших возможных результатов и, соответственно, общественное благополучие всех граждан будет расти. Меритократия, тем самым, предлагает справедливую систему, позволяющую достичь наилучших результатов, как для отдельного человека, так и для общества. Меритократия предоставляет способным и усердным людям из всех слоев общества средства для развития и возможность внести свой вклад в благосостояние всего общества. Она может стать мощным средством социальной мобильности и служить стимулом, побуждающим людей делать все от них зависящее и в полной мере раскрыть свой потенциал.

Более того, когда страной правят самые способные и одаренные, управление в ней должно, без сомнения, быть на качественно более высоком уровне, чем в тех странах, где этот подход не применяется. И этому выводу есть хорошее подтверждение: например, согласно исследованиям, государства с меритократическим правлением демонстрируют более высокие показатели экономического роста, чем страны с другой системой правления. Во влиятельном отчете Всемирного банка о мировом развитии за 1997 год утверждается, что «Меритократический подход способствует притоку в государственную службу высококвалифицированных кадров, повышению ее престижности и может существенным образом сказаться на заинтересованности персонала в хорошей работе» (World Bank 1997, 92). Наряду с этим отмечается, что «когда продвижение по службе основано на личных связях или политизировано, государственные служащие больше беспокоятся о том, чтобы угодить своему начальству или влиятельным политикам, и все усилия по повышению престижности за счет жестких стандартов приема на работу терпят крах» (World Bank 1997, 93).

*Если вы хотите, чтобы Сингапур стал успешным... вам необходимо создать систему, которая позволит самым лучшим и самым достойным людям получить работу, которая нуждается в этих кадрах.*

*- Ли Куан Ю*

Прекрасным примером может служить Сингапур. Основоположник и первый Премьер-Министр страны Ли Куан Ю утверждал: «Если вы хотите, чтобы Сингапур стал успешным..., вам необходимо создать систему, которая позволит самым лучшим и самым достойным людям получить работу, которая нуждается в этих кадрах...»<sup>1</sup>. В 1965 году город-государство Сингапур представлял собой небольшой торговый порт, где безработица достигала 14%.

Пятьдесят лет спустя уровень безработицы сократился до 1,9%. ВВП на душу населения в Сингапуре в 1959 году составлял 510 долларов США. Сейчас этот показатель в сто раз выше. Примером его успеха может служить тот факт, что доход на душу населения в Сингапуре сегодня намного выше, чем в его бывшем колониальном хозяине - Великобритании. И если в чем-то Ли Куан Ю мог ошибаться, то в продвижении меритократии он был совершенно прав.

В нынешнее время усиления неравенства на глобальном уровне важно создать равные условия посредством совершенствования государственного управления. Неравенство зачастую является укоренившимся и унаследованным явлением<sup>2</sup>. Например, качественное образование, доступ к услугам здравоохранения, хорошо развитый общественный транспорт – все это может способствовать созданию для граждан равных возможностей для развития и продвижения.

Сегодня, когда мир становится все более неравным, важно не допустить превращения меритократии в элитарность, когда у тех, кто изначально не имел преимуществ, нет возможностей для продвижения. Также важно осознавать, что меритократия не отменяет необходимости обеспечения прозрачности, подотчетности и верховенства права. Меритократия, в конце концов, не существует в изоляции.

Интересно отметить, что этот термин впервые был использован в Парламенте Сингапура лишь в 1971 году, и член парламента, который впервые поднял этот вопрос, отмечал:

*Давайте ... работать на общество в Сингапуре, где, с одной стороны, люди вознаграждаются и продвигаются по службе исключительно на основе заслуг, а с другой - достаточно возможностей предоставляется тем, кто ограничен бедностью. Другими словами - давайте строить не только общество, основанное на принципах меритократии, но пусть это будет меритократия плюс общество.<sup>3</sup>*

Но что может быть не так с меритократией? Необходимо помнить, что впервые это понятие носило негативный оттенок. Британский социолог Майкл Янг в 1958 написал книгу под названием «Возвышение меритократии». В своей книге Майкл Янг предупреждал о том, что зарождается новая элита, оторванная от простого народа. Эта элита все чаще заключала браки с партнерами схожего социального происхождения и использовала деньги, чтобы купить самое лучшее образование для своих детей. Эти умозаключения оказались достаточно пророческими, например, в отношении системы «предпочтения наследственности» в некоторых элитарных учебных заведениях США, которые почти автоматически принимают детей своих выпускников, так как этому факту уделяется большое значение при поступлении.<sup>4</sup>

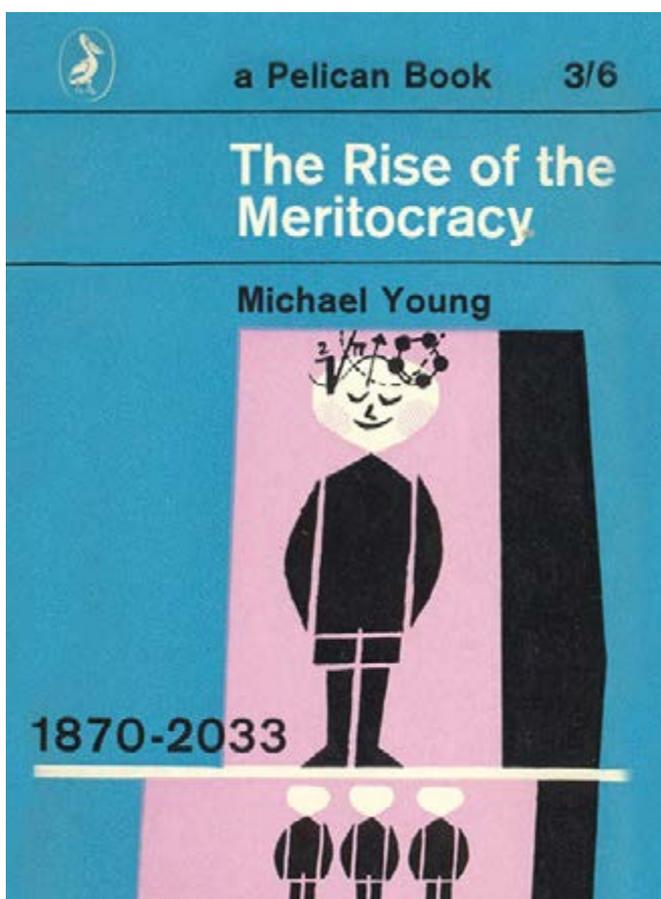
Таким образом, в теоретических трактовках, в литературе и обсуждениях, посвященных непосредственно реформам государственной службы, а также во многих других

1 Дж. Куа. 2010. Государственное управление в сингапурском стиле. Лондон, стр.71.

2 Пикетти, 2013. Капитал в 21 веке, стр.237.

3 Августин Х. Х. Тан, 30 июля 1971 г.

4 Е. Портер. 2015. «Разрыв в образовании между богатыми и бедными растет».



© Things Magazine / Обложка книги Майкла Янга 1958 года «Возвышение меритократии» в мягком переплете.

контекстах, меритократия может рассматриваться исключительно в привязке к тому, как организовано общество и какие ценности оно представляет. Ее практическая реализация может варьироваться в зависимости от ситуации. Это широко используемый термин, которому, несмотря на это, а возможно, и по этой причине, на удивление, трудно дать однозначное определение.

В последние годы во многих странах распространены дискуссии о том, какую «заслугу» следует рассматривать как наиболее значимую. На ранних этапах развития многие, как Ли Куан Ю, не сомневались, что это просто означает самые высокообразованные - те, кто имеет самые лучшие дипломы, полученные в самых лучших университетах. Тем не менее, эта простота все чаще становится предметом обсуждения в наши дни. Разве чиновникам не нужно наряду с этим находиться в контакте со своими гражданами и опереживать их доле? Так, ученые и политики в Сингапуре и Японии - странах с давней историей узко определенной концепции меритократии, все чаще задают вопрос о том, действительно ли юридическая степень, полученная в престижном университете, дает ее гордому обладателю навыки по укреплению демократии посредством совместной разработки политики с гражданами, а не просто указания им того, что нужно делать.

Настоящая работа стремится стимулировать размышления о том, как реализовать «адаптивный непредвзятый меритократический подход» для совершенствования государственной службы (см. стр.3). Для этого необходимо рассмотреть некоторые пути определения и реализации принципов меритократии. В данной статье изучается меритократия в государственной службе и рассматривается ее соотношение с общей идеей меритократии.

После вводной главы, в работе рассматривается вопрос определения меритократии и изучаются выводы, описанные в литературе. Исследования, как правило, наглядно показывают многочисленные преимущества меритократии в государственной службе (данные аспекты более подробно рассмотрены в разделе, посвященном литературе и в соответствующих работах) касательно вопросов повышения экономического роста и борьбы с коррупцией, а также в ряде других областей. Далее, прежде чем перейти к критике меритократии в более широком плане, статья более подробно рассматривает некоторые вызовы, связанные с практической реализацией принципов меритократии в государственной службе. В завершение, в работе вкратце поднимается вопрос о других факторах, взаимодействующих с меритократией, после чего приводится заключение.

Меритократия может пониматься и реализовываться по-разному, и при ее оценке важно уделить пристальное внимание тому, как она характеризуется в конкретной ситуации, как в широком понимании, так и в более конкретной связи с реформой государственной службы. То, каким образом меритократия понимается и реализуется на практике, влияет и на результаты ее реализации<sup>5</sup>. Также предполагается, что, как и в случае с другими областями реформы государственной службы, когда речь заходит о том, как понимается и применяется меритократия, существенное значение имеет контекст усилий по проведению реформ - в том числе исторический и политический. В работе также подчеркивается, что меритократия является всего лишь одним из факторов, которые, по мнению GCPSE и Регионального хаба, влияют на формирование результатов управления.

Меритократия является предметом исследований в таких разноплановых дисциплинах, как образование, бизнес и психология. Только в области изучения меритократии и ее роли в государственной службе имеется целый ряд научных работ. Настоящая статья не может претендовать и не претендует на то, чтобы представить или изучить всю литературу по меритократии и государственной службе, не говоря уже о многочисленных работах в области изучения меритократии. Задача настоящей работы заключается в том, чтобы представить вводный обзор некоторых соображений по данной теме, касающихся достижения эффективности государственной службы в целях развития.

<sup>5</sup> Описывая меритократию на примере Сингапура, Дональд Лоу в работе «Хорошая меритократия, плохая меритократия» подчеркивает важность того, как меритократия реализуется на практике. Он утверждает, что «...существуют разновидности меритократии, некоторые благотворные, другие, возможно, пагубные. Обсуждение должно идти не о том, принимаем мы меритократию или нет, а скорее о том, какую меритократию мы хотим» (Low 2014, 49).

## Определение заслуг и меритократии

Меритократия может быть определена с большей или меньшей степенью конкретности, и, соответственно, то, насколько точно она может быть понята, также варьируется. Можно достаточно точно определить, что такое меритократия, но при этом может возникнуть необходимость задать более глубокие вопросы в отношении этого понятия. Например, как определяется заслуга? Кто ее определяет? Каков процесс ее определения? Помимо этого, где это применяется (в какой области обсуждается ее применение)? Какие нормы, ценности и принципы, если таковые имеются, связаны с ней?<sup>6</sup>

*Меритократия – и в более широком смысле практика вознаграждения за достоинство – в сущности, недостаточно определена, и мы не можем быть уверены в ее содержании... пока не будут сделаны дополнительные уточнения...*  
- Амартия Сен

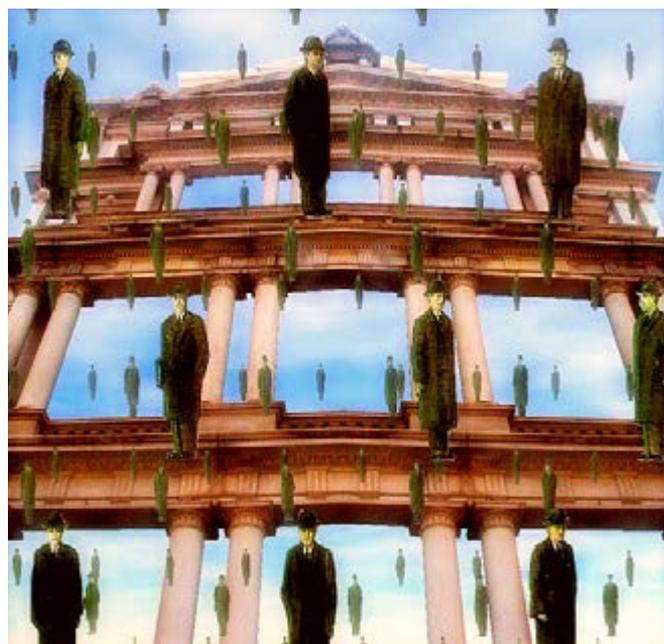
Достоинство, отмечает Амартия Сен, — не абсолютное, а относительное понятие, которое зависит от того, что считается хорошим обществом: «меритократия, — и в более широком смысле практика вознаграждения на основе достоинств — в сущности, недостаточно определена, и мы не можем быть уверены в ее содержании и, соответственно, в заявлениях касательно ее «справедливости», пока не будут сделаны дополнительные уточнения (касающиеся, в частности, задач,

которые должны быть решены, с точки зрения которых достоинство и должно, в конечном итоге, оцениваться). Достоинство действий и (производно) лиц, выполняющих эти действия, не может оцениваться вне зависимости от того, что мы понимаем под сущностью хорошего (или приемлемого) общества» (Sen 2000, 5-6). Другими словами, если меритократия является системой вознаграждения за заслуги, то определение заслуг, несомненно, имеет решающее значение при оценке меритократии.

Признавая важность этих вопросов, побуждающих к критическому изучению идеи меритократии, в то же время представляется вполне возможным сформулировать некоторые подходы к тому, как обычно понимается меритократия. Идея меритократии как социального устройства, при котором «заслуга или талант является основой для отбора людей на должности и распределения наград» (Scully, 1997: 413), привлекла широкое внимание с тех пор, когда Янг в 1958 году ввел в обиход это понятие (1994). Сторонники меритократии подчеркивают, что в истинных меритокра-

тических системах все имеют равные шансы для развития и вознаграждения с учетом своих личных достоинств и усилий, несмотря на гендерную, расовую, классовую принадлежность и другие факторы, не связанные с заслугами (Castilla and Benard 2010, 543). Другие определения еще более конкретизированы и фокусируются, например, исключительно на меритократии в государственной службе.

Меритократия подкрепляет принцип равенства и профессиональной компетенции, поскольку отвергает патронаж, nepotism, коррупцию и некомпетентность при поступлении на государственную службу. Это система, в которой ценятся принципы конкуренции, открытого конкурсного отбора, тщательной оценки качеств и наличия набора квалификационных стандартов и установленного процесса подбора кадров – в противовес произвольному назначению лиц на должности в государственной службе. На сегодняшний день меритократия в процессе подбора персонала часто ассоциируется с наличием соответствующего образования, прохождением общего тестирования и соответствием требованиям к должности. Во многих случаях этот процесс сопровождается собеседованиями с конкурсной комиссией и психологическими тестами. Что касается



© Oddsock / Аллюзия на изображение безликого чиновника Рене Магритте.

процесса продвижения по службе, то здесь меритократия ассоциируется с оценкой лиц на основе результатов их деятельности с ясными ожиданиями и критериями оценки действий и результатов работы. Тем не менее, существует огромный выбор инструментов, а также множество причин для внедрения систем меритократии в правительствах (Poocharoen and Brillantes 2013, 143). В контексте государственной службы меритократия часто обсуждается в связи с порядками найма и продвижения по службе.

<sup>6</sup> В своем исследовании практики меритократии в Соединенных Штатах и отдельных странах Азии Пушарон и Брильянт пишут: «...никогда нельзя считать свою систему меритократической, не задав фундаментальных вопросов: что в точности это означает, какие инструменты используются, кто получает выгоду от системы, каковы преимущества и недостатки, и смогла ли система решить проблему, которую она должна была решить?» (Poocharoen and Brillantes 2013, 160-161)

## Литература по меритократии

Результаты исследований демонстрируют несомненные преимущества меритократической системы в государственной службе, в том числе в связи с более высоким экономическим ростом и низким уровнем коррупции, и проливают свет на различные аспекты практики меритократии. Тем не менее, согласно «теории изменений» GCPSE в отношении реформы в государственной службе в целом, многое еще остается неизвестным касательно того, что «работает» и как этого можно добиться. Предыдущие усилия, предпринятые в рамках реформирования государственной службы, не всегда были успешны<sup>7</sup>. В литературе, посвященной проблемам влияния бюрократических структур на значимые социальные достижения, «преобладают тематические исследования и малочисленные сопоставительные анализы отдельных примеров, и исследователи крайне редко прибегали к масштабным и сравнительным эмпирическим исследованиям, в основном из-за отсутствия сравнительных данных наблюдений за бюрократическими структурами, прежде всего, в динамике» (Nitotskaya and Cingolani 2014, 3-4). Помимо этого, даже при наличии большего количества данных первостепенное значение по-прежнему будет иметь контекстуализация, которая будет подробнее рассмотрена далее в этом разделе.

### ▶ Меритократические характеристики и экономический рост

В важном исследовании, проведенном Эвансом и Раучем (1999), рассматривался вопрос о том, есть ли связь между бюрократическим аппаратом, для которого характерны принципы найма на основе заслуг и прогнозируемое продвижение по карьерной лестнице, и более высоким уровнем экономического роста. Поскольку данные по экономическому росту в 35-ти развивающихся странах в период 1970-1990 гг. относятся, в первую очередь, к главным экономическим учреждениям, подразумевается, что для того, чтобы оказывать положительное воздействие на экономический рост, не весь бюрократический аппарат должен быть организован подобным образом. Может быть, достаточно наличие вебериянской модели в стратегических ключевых элементах бюрократической структуры (Evans and Rauch 1999, 760).

Эванс и Рауч подчеркивают, что важность подхода к найму с учетом заслуг, который в идеале основывается на определенной комбинации образования и экзамена (Gerth and Mills 1958: 241; Parsons 1964: 333, 339), необходимо рассматривать вместе со второй характеристикой – наличием предсказуемой карьерной лестницы, которая обеспечивает долгосрочные материальные и нематериальные вознаграждения для тех, кто был принят на работу в бюрократическом аппарате (Gerth and

Mills 1958: 200-203; Parsons 1964: 334-35; Stinchcombe 1974)» (Evans and Rauch 1999, 751).

### ▶ Сокращение коррупции

Факты говорят о том, что найм на основе заслуг сокращает уровень коррупции, в то время как другие, предположительно релевантные бюрократические факторы, такие как конкурентоспособная оплата труда государственных служащих, стабильность карьеры или внутреннее продвижение, не имеют существенного влияния (Dahlström, Lapuente and Teorell 2012). Исследование, охватывающее 52 страны, показывает, что профессиональный бюрократический аппарат способствует сокращению коррупции, поскольку он создает разделение интересов между чиновниками и политиками. Авторы пришли к выводу, что предотвращение коррупции происходит не потому, что чиновники, назначенные на свои должности на основе своих заслуг, «лучше», чем политические назначенцы, но просто лишь потому, что они «другие». В работу по противодействию коррупционной практике должны быть вовлечены и политические, и профессиональные служащие. «Таким образом, можно ожидать сравнительно высокого уровня коррупции также от администрации, которая состоит исключительно из чиновников, назначенных на основе их заслуг, при отсутствии контроля со стороны должностных лиц другого (например, политического) типа» (Dahlström, Lapuente and Teorell 2012, 659).

Внутренняя организация государственного органа является одним из основных факторов, определяющих коррупцию. Три характеристики организации систематически ассоциируются с более низким уровнем коррупции: проверка решений внешними или внутренними контролерами на регулярной основе; наличие открытых и прозрачных процедур; принятие кадровых решений на основе критерия заслуг и профессиональной компетенции.

Помимо этого, также большое значение имеет меритократия на высшем уровне – процедура назначения руководителя учреждения. «Те учреждения, главы которых назначаются на выборной основе, являются систематически более коррумпированными и имеют неэффективную внутреннюю организацию, тогда как независимые учреждения, главы которых назначаются политическим органом, как правило, имеют более эффективную организационную структуру» (Recanatini, Prati and Tabellini 2005).

### ▶ Другие преимущества меритократии в государственной службе

Другие факты дают основание полагать, что найм персонала с учетом личных качеств и прогнозируемое продвижение по карьерной лестнице с системой поощрения повышают потенциал и результативность государственных служащих (Anderson et al. 2003) и ценятся гражданами как механизм подотчетности (McCourt 2000).

<sup>7</sup> См., например, «Последние оценки деятельности Всемирного банка в сфере реформирования государственного сектора в период 1999 - 2006 годов свидетельствуют о довольно тревожной ситуации. Вызывает беспокойство утверждение о том, что, несмотря на значительную долю проектов банка, имеющих существенный компонент социальной корпоративной ответственности, проекты в сфере государственной службы и административных реформ имеют самый низкий показатель успешной реализации – менее 45% - среди четырех подобластей реформы государственного сектора, которые были оценены в отчете (Группа оценки Всемирного банка, 2008 г.)». (Бросамл, 2012 г., 2)

Меритократическая система также может способствовать привлечению высокообразованных кандидатов. Это важно поскольку высокий уровень образования государственных служащих связан, в свою очередь, с ростом налоговых доходов, сокращением коррупции, более эффективным управлением государственными финансами и более высоким экономическим ростом (Arezki and Quintyn 2013; Arezki et al. 2012; Rao 2013, 16).

В отчете, опубликованном ПРООН, отмечается, что «государственная служба на национальном и местном уровнях является ключевой системой, на которую опирается государство при исполнении своих обязательств перед гражданами. Соответственно, для эффективного функционирования и реализации своей повестки дня в области развития страна должна в приоритетном порядке инвестировать средства в развитие профессиональной государственной службы, основанной на заслугах и личных качествах служащих, и укреплять местные органы власти, которые несут ответственность за осуществление контроля или оказание основных социальных услуг, в первую очередь, бедным и другим уязвимым слоям населения... потенциал институтов по проведению основанного на фактах анализа ситуации и разработке обоснованных вариантов политических решений для борьбы с кризисом представляется критически важным. В основе этой важнейшей фундаментальной способности лежит постоянное наличие опытного и обученного персонала в ключевых правительственных учреждениях и центральных экономических органах, таких как министерства планирования, финансов и центральные банки (Nelson 1990, ODI 2010)»<sup>8</sup> (UNDP 2011, 274).

► **Другие соображения: о механизмах найма на основе личных достоинств и «парадоксе меритократии»**

Но является ли строгое национальное тестирование, метод, впервые использованный в Китае в 605 году н.э., самым оптимальным способом отбора? При действующих меритократических принципах ценность формальных вступительных экзаменов на государственную службу зависит от того, влияет ли контекст на оптимальный способ проведения процесса найма на основе заслуг, и если да, то каким образом. В целях недопущения патронажа найм на государственную службу зачастую проходит в централизованной форме и основывается на результатах, полученных в ходе конкурсного тестирования. Этот подход к найму персонала, хоть и длительный и иногда обременительный, в целом рассматривается как наиболее меритократический. Тем

не менее, «азарт игры» заставляет претендентов концентрировать свое внимание на прохождении тестов, а не на том, чтобы быть добросовестными служащими. Несмотря на то, что некоторые кандидаты могут иметь навыки, необходимые для конкретной должности, они могут и не показать наилучшие результаты во время общего тестирования. При условии должного функционирования системы, более гибкий процесс найма служащих, основанный, например, на собеседовании и отборе по резюме, может гораздо больше соответствовать принципам меритократии. Таким образом, для большей гибкости необходимо взвесить риски злоупотребления и потенциальные выгоды. Соответственно, формальные вступительные экзамены на государственную службу могут быть самым меритократическим способом найма государственных служащих лишь в тех странах, где высок риск патронажа (Sundell 2014).

Исследования также говорят о «парадоксе меритократии», заключающемся в том, что, когда культура организации в явной форме поддерживает принципы меритократии, руководители могут демонстрировать предвзятость на гендерной почве (за мужчин/против женщин). Парадокс меритократии может казаться нелогичным, но, когда людей побуждают быть непредвзятыми, объективными или справедливыми, они более склонны выражать предвзятое отношение. Таким образом, меритократия может быть более сложной концепцией, чем может показаться на первый взгляд и иметь скрытые риски. (Castilla and Benard 2010, 572). Выявленные затруднения во внедрении более меритократической системы, разумеется, не означают, что женщины будут в лучшем положении при другой системе, учитывая, что они могут в целом быть исключены из патронажных и властных структур, где традиционно доминируют мужчины (Rao 2013, 10, цитируя Goetz 2003).

► **О важнейшем значении контекста**

Широко признается важнейшая необходимость принимать во внимание бюрократическую историю и политику<sup>9</sup>. В своей книге «Работа для мальчиков», в которой рассматриваются шесть примеров, имевших место в прошлом, и четыре современных примера попыток уйти от патронажа к системам государственной

<sup>8</sup> Кохли, 2004 г. пришел к выводу о высокой степени корреляции между высококлассным бюрократическим аппаратом и высоким уровнем экономического роста (например, Республика Корея, Тайвань, Малайзия, Индия) и между неэффективным бюрократическим аппаратом и низким уровнем экономического роста (например, Нигерия, Конго, Аргентина и Сирия): см. также (ПРООН, 2011 г., стр.286).

<sup>9</sup> Например, Бросамль говорит о необходимости уделять большее внимание тому, что он называет «бюрократическое наследие» в контексте осуществления реформы государственной службы. Он отмечает, что «сбор данных и понимание бюрократического наследия – то есть институционального происхождения страны, истории и пути реформ, что в совокупности определяет текущие административные институты, – является ключом к пониманию качества бюрократического аппарата и выполнения необходимого предварительного анализа КСО» (Brösamle 2012, 10). Идентичные реформы, применяемые в различных системах, или на разных этапах развития идентичных систем, могут иметь очень разные и зачастую нежелательные эффекты: см. Pollitt and Bouckaert (2004: 39). Эндриус пишет: «даже если [что-то, столь же очевидно универсальное, как и] бюрократическая система не воплощается с тем же эффектом в разных местах, в первую очередь это потому, что в каждом контексте есть преобладающие структуры, которые необходимо наращивать или которым требуется время для развития» (2008: 28). История и наследие напрямую определяют многие культурные факторы и фундаментальные ценности, которые по-прежнему оказывают влияние, хотя и необязательно очевидны сегодня». (Brösamle 2012, 11).

службы<sup>10</sup>, Гриндль пишет, что все реформы «происходят в исторических контекстах, которые формируют и ограничивают возможности для изменения, как утверждается в приобретающей все большее влияние литературе по историческому институционализму. Это действительно справедливо в отношении случаев, рассматриваемых в этой книге. Системы, в основе которых лежит патронаж - их цель, последовательность и структура – сформировали то, что пришло им на смену, и оказали значительное влияние на то, по какой траектории происходила их замена. Эти системы и потенциал для их изменения, были в свою очередь результатом их отражения более широких институциональных и исторических контекстов и были сформированы под их влиянием. В частности, степень доминирующего влияния глав государств в процессе принятия решения, влияние классовых и образовательных систем, и то, насколько широко системы патронажа были использованы политическими партиями, выступают важными факторами, объясняющими различия и схожесть среди примеров» (Grindle 2012, 244-245). Гриндль также описывает, каким образом происходит изменение, и отмечает, что институциональная реформа формируется акторами, и стратегический выбор, так же как и институциональное наследие, оказывает влияние на результаты (Grindle 2012, 250).

Также признается важность понимания того, каким образом политика оказывает влияние на усилия по реформированию государственной службы, в связи с «главенством политики в создании, отмене и реконструкции систем назначения на государственную службу» (Grindle 2012, Preface, x). Предложив способы улучшения качества данных по реформам в области государственной службы и выступая за настоятельную необходимость попыток сделать это, Бросамль говорит, что даже если у нас и будут более качественные данные, успех реформ в государственном секторе зависит от внутренней политики на национальном уровне.

► **Разница между теорией и практикой и другие общие проблемы в сфере реформирования государственной службы**

Многие реформы или правовые меры могут существовать на бумаге, но зачастую не реализуются или воплощаются на практике. Неудивительно, что это может относиться и к реформам, направленным на более активное внедрение принципов меритократии в госу-

дарственной службе. Многочисленные примеры – от реформ, направленных непосредственно на продвижение принципов меритократии, до других видов реформ государственного управления – показывают, что реформы на бумаге необязательно означают реформы на практике, и что при определении того, является ли система меритократической, необходимо принимать во внимание актуальную практику, выходя за рамки формальной системы.

Проведенное Гриндлем исследование попыток реформирования в Латинской Америке наглядно демонстрирует этот момент. Касательно попыток реформирования патронажных систем в Латинской Америке, Гриндль пишет, что «в целом, к 2000 гг. страны Латинской Америки не испытывали недостатка законодательных актов, обязывающих проводить отбор государственных служащих на основании их заслуг, или учреждающих соответствующие комиссии по делам государственной службы для проведения найма и обеспечения справедливого и политически непредвзятого отношения к работникам государственного сектора».

И тем не менее, несмотря на последовательность этой картины по всему региону, в начале 21 века, только в таких странах, как Коста-Рика, Чили и Бразилия, найм значительного числа работников государственного сектора осуществлялся посредством структурированной карьерной системы в государственной службе. В самом деле, реализация законодательства в сфере государственной службы в Латинской Америке была на чрезвычайно низком уровне. Согласно выводам, представленным в исследовании IDB: «Именно расхождение между нормами и практикой является самой слабой стороной систем государственной службы в их странах» (Grindle 2012,151)<sup>11</sup>.



© Eduardo Arrares / Протестующие в Бразилии выступают против повышения стоимости проезда в общественном транспорте.

Патронажные системы сопротивляются реформам, обходят и расшатывают их. Следующие типичные просчеты были выявлены в отношении реформ государственной службы, преследующих различные цели:

<sup>10</sup> Гриндль, описывая системы государственной службы, использует следующий термин в «Работе для мальчиков»: «Системы патронажа резко контрастируют с карьерными системами государственной службы, в которых подавляющее большинство невыборных должностей в государственном секторе заполняются через процесс аттестации на основе образования, вступительных экзаменов или другой проверки заслуг; в которых существует карьерный рост, и он достигается путем упорядоченного подтверждения образования, прохождения экзаменов, срока пребывания в должности, либо другой формой оценки достоинства; в которых пребывание в должности гарантировано, за исключением случаев должностных преступлений; и в которых поступление и выход (например, на пенсию) регулируются и компенсируются (Ссылка 17). В такой системе чиновник исполняет обязанности для государства или службы, а не для начальника. Правила игры в этой системе являются официальными и воплощаются посредством норм и процедур» (Grindle 2012, 21). Ссылка 17 в работе Гриндль звучит следующим образом: «Вебер выделяет эти характеристики, чтобы показать, что государственные служащие в современной бюрократической системе преследуют административную карьеру и работают в качестве слуг государства, а не патронов, королей или других лиц. См. Вебер, 1946:196-204.

<sup>11</sup> В ссылке 22, Гриндль цитирует «Иаковиелло 2006: 542. Перевод автора».

- ▶ Недостаточное внимание уделяется политике и патронажу
- ▶ Попытки «пересадить» структуры и практику одной страны в другую страну без должного учета контекста
- ▶ Чрезмерный акцент на сокращении штата и расходов
- ▶ Неспособность интегрировать меры по реформированию в более широкие политические и организационные рамки (Rao 2013, 10).

Изучив некоторые из исследований на данную тему, в следующем разделе более подробно рассматривается практика меритократии в контексте государственной службы.

## Меритократия на практике в государственной службе

Этот раздел не является руководством по воплощению принципов меритократии. Скорее, он ставит своей задачей предоставить примеры некоторых вопросов и размышлений, которые могут возникнуть в процессе реализации принципов меритократии, что может иметь последствия для того, что меритократия означает на практике. В нем снова подчеркивается тот факт, что когда речь заходит об оценке меритократии, необходимо учитывать то, насколько она конкретизирована и как реализуется на практике.

В своем рабочем документе на тему «Система достоинства и целостность в государственной службе» Уилли МакКорт отмечает, что дать определение «заслуге» не так легко, как можно подумать. В качестве отправной точки мы можем определить это понятие как «назначение наиболее способного человека для той или иной работы». Это звучит нейтрально, но практические последствия могут быть противоречивыми» (McCourt 2007, 5)<sup>12</sup>. МакКорт говорит, что его определение достоинства подразумевает следующее:

- ▶ **Рабочие места на каждом уровне:** принципы личных качеств и заслуг применимы как для продвижения, так и для первоначального найма
- ▶ **Наилучший кандидат:** явно самый способный среди числа кандидатов, каждый из которых может выполнять работу на должном уровне
- ▶ **Открытый для всех:** нет назначений только для внутренних кандидатов или конфиденциальных списков отобранных кандидатов
- ▶ **Систематические, прозрачные и оспариваемые:** мы приветствуем оспаривание наших решений, в том числе со стороны не прошедших кандидатов, рассматривая это как ценный отзыв, который поможет нам принимать более эффективные решения в будущем.

Таким образом, в системе, основанной исключительно на заслугах, все назначения на государственные должности, от низших до высших, осуществляются посредством конкурсного отбора, в основе которого лежат правила, кото-

рые понятны для всех людей и которые могут быть оспорены в случае подозрения об их нарушении (McCourt 2007, 6).

При этом существует ряд категорий, где могут быть сделаны исключения для применения принципов меритократии: 1. «Избираемые должностные лица» («Прежде всего, очевидно, что некоторые государственные служащие не назначаются, а избираются»); 2. «Политические и «прямые назначения»; 3. «Позитивная дискриминация»; 4. «Внутренние назначения и переводы; усмотрение местных руководителей»; 5. «Другие назначения: планы по замещению, командирования, временное исполнение обязанностей, передача полномочий, субподряд для кадровых агентств и т.д.» (McCourt 2007, 6-7).

Может показаться разумным, что в некоторых из этих случаев заслуги должны отступать на второй план. Даже в случае с избираемыми должностными лицами, в некоторых странах выдвигаются требования к образованию: так, например, кандидаты на президентских выборах в Анголе и Турции должны отвечать определенным требованиям к уровню образования наряду с другими критериями.

Касательно вопроса политизации и патронажа в государственной службе, ПРООН отмечает, что усилия по реформированию государственной службы, предпринимаемые в разных странах мира, в той или иной степени подчеркивают необходимость большей деполитизации государственной службы, продвигая идеалы нейтральной и основанной на заслугах государственной службы. Тем не менее, факты свидетельствуют о том, что системы, основанные исключительно на заслугах, являются исключением и политические назначения широко распространены в большинстве государственных служб... В более реалистичном политическом курсе во внимание принимаются «за» и «против» системы заслуг и патронажной системы, с учетом конкретного политического и социально-экономического контекста. В целом патронаж должен быть исключительным по своему характеру и ограничен системой эффективных сдержек и противовесов, которые устанавливают пределы дискреционных полномочий политиков в сфере найма и продвижения по службе. Таким образом, патронаж в государственной службе должен быть связан с подходом к отбору кандидатов на основе заслуг, закрепленным в строгих этических рамках и уравновешиваемым эффективной системой сдержек и противовесов. Следующие элементы позволяют гарантировать достижение этого:

- ▶ Определение и опубликование полного списка должностей, которые считаются политическими.
- ▶ Ясные процедуры найма и продвижения, обеспечивающие прозрачность в процессе отбора кандидатов и включение официальных сдержек и противовесов и обжалований в случае произвольных действий.
- ▶ Ограниченные дискреционные полномочия политиков в процессе отбора (предварительный отбор из числа заявленных кандидатов должен быть исключительно в компетенции плюралистической отборочной комиссии).

<sup>12</sup> Тем не менее, необходимо отметить, что в этом определении, по всей видимости, упущен еще более фундаментальный этап - определение того, что означает «наиболее способный».

- ▶ Кодекс поведения, подчеркивающий нейтральность и непредвзятость государственных служащих (например, они обязуются исполнять и поддерживать политику действующего правительства).
- ▶ Конституционные и законодательные гарантии (Закон о государственной службе), подчеркивающие право кандидатов занимать (неполитические) государственные должности и не подвергаться дискриминации по признаку пола, этнической принадлежности, политических, религиозных, культурных или философских убеждений, экономического или социального положения, а также других убеждений или обстоятельств (UNDP 2004, 12-13).

«Препятствиями для применения принципа заслуг» выступают политический патронаж (покровительство) и nepoтизм. Финансовая коррупция, хотя и распространена, как правило, негласна, поскольку повсеместно осуждается. Но во многих странах «патрон» может представлять себя в качестве «социального альтруиста», исполняющего свое благородное обязательство перед своими политическими сторонниками, членами семьи и другими» (McCourt 2007, 8). Еще одну сложность представляет собой определение «заслуг». Ошибочное определение заслуги может способствовать коррупции. Прежде всего, если заслуга определяется только как «способность выполнять работу» и имеется много кандидатов, способных выполнить ее, то лица, ответственные за отбор, могут воспользоваться возникшей в результате двусмысленностью, чтобы назначить своих (едва ли способных) родственников или иных подопечных, предпочтя их другим (исключительно способным) кандидатам. Патрону будет труднее устроить подопечного на работу, где четко обозначены требования к знаниям и навыкам, чем на работу, где эти требования остаются неясными» (McCourt 2007, 8). Таким образом, начинает появляться ряд вопросов, которые могут возникнуть в связи с воплощением принципов меритократии, а также формируются технические местные/контекстуальные знания, необходимые для их решения.

Механизмы отбора с учетом заслуг, важность их качества и вопрос, насколько хорошо критерии оценки отслеживают результаты работы, приводят к возникновению ряда других вопросов, например, – что является основой для оценки/ что проверяется и насколько это относится к критически важным должностным требованиям? Нецелесообразные механизмы отбора кандидатов могут привести к непреднамеренным негативным результатам.

Сравнение систем, основанных на заслугах, в Соединенных Штатах и Азии подтверждает, что определение заслуг и то, как оно реализуется на практике, варьируется в зависимости от страны. Цели использования систем, основанных на заслугах, также различны. Другой интересный аспект касается механизмов защиты заслуг (что подразумевает ряд способов поддержки систем, основанных на заслугах, которые могут быть использованы для содействия найму и продвижению по службе с учетом заслуг), в том числе свобода информации и законы, предназначенные для защиты осведомителей, предоставление соответствующего обучения, объявления о вакансиях, в которых четко указываются

стандарты, и другие меры. Разработка режимов защиты заслуг может стать потенциальным средством достижения более эффективных меритократических систем в Азии. В отношении режимов защиты заслуг важно рассматривать меритократию как систему, которая требует комплексного планирования, а не только лишь применения некоторых инструментов, как например, тестирование (Poocharoen and Brillantes 2013, 159).

### Восточная Европа и Центральная Азия: Примеры из отчетов по мониторингу в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией

Отчеты по мониторингу в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, программы взаимной оценки, реализуемой под эгидой Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС), предоставляют примеры усилий, предпринимаемых правительствами в Восточной Европе и Центральной Азии, по более эффективному продвижению принципов меритократии на государственной службе и дают рекомендации по областям, требующим дальнейших реформ.

В 1999 году **Казахстан** стал первой страной в Содружестве Независимых Государств (СНГ), где был принят законодательный акт о государственной службе, предусматривающий обязательный открытый конкурс, было проведено разграничение между политическими и административными государственными служащими, а также было создано Агентство по делам государственной службы. Реализация новой модели государственной службы, одобренной Президентом Республики Казахстан в 2011 году (также впервые среди стран СНГ), привела к формированию корпуса руководителей высшего звена «Корпус А» и усилению функций кадровых служб в государственных учреждениях, что позволило начать работу по разработке тестов для оценки профессионального соответствия кандидатов.

В марте 2015 года Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев озвучил пять институциональных реформ, в том числе создание «современного, профессионального и автономного государственного аппарата». Одним из направлений реформы государственной службы, обозначенных Президентом, являлось развитие меритократического подхода при отборе кадров на государственную службу и необходимость открытого процесса найма для талантливых кандидатов, в том числе кандидатов из частного сектора и зарубежных менеджеров, без ограничений по знанию языка и гражданству в отношении определенных должностей.

Кроме того, Президент отметил, что необходимо наладить системную работу по защите принципов меритократии и недопущению коррупции. Таким образом, меритократия признается правительством в качестве всеобщего принципа не только для государственного аппарата, но и для всего государственного сектора, включая суды, правоохранительные органы, национальные компании и холдинги.



Региональный хаб / Меритократия в действии. Новых государственных служащих корпуса «А» в Казахстане информируют об их миссии и высокой ответственности.

Согласно отчету 3-го раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, усилия, предпринимаемые Казахстаном по укреплению принципов меритократии при найме и карьерном продвижении на государственной службе, включают централизованную проверку знаний и навыков для кандидатов на государственные должности в корпусе «Б», опубликование информации по всем вакансиям на веб-сайтах государственных учреждений и возможность присутствия наблюдателей во время работы оценочных комиссий. В отношении малочисленного корпуса «А», высшего звена административной государственной службы Казахстана, применяется отдельная процедура, согласно которой отбор в кадровый резерв осуществляется Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте РК.

Касательно этого процесса в отчете ОЭСР отмечается: «...в состав комиссии (Национальная комиссия по кадровой политике при Президенте РК) входят представители законодательной и исполнительной ветвей власти, высшие должностные лица страны, с управленческим опытом и навыками, нужными для определения профессиональных и личностных качеств кандидатов. Их решения основываются, в том числе, на результатах проведенного тестирования и информации о наличии поощрений за заслуги».

Также в отчете ОЭСР указывается, что «в целом можно отметить прогресс в сфере найма на госслужбу, в том числе введение централизованной проверки знаний и навыков государственных служащих корпуса «Б» и в какой-то мере

похожего централизованного набора кадрового резерва корпуса «А», введение с 2013 г. порядка поступления на службу на должности категории «А» на конкурсной основе, и с 2014 г. - оценки эффективности государственных служащих, где на основе позитивных результатов возможно поощрение, а также существенное уменьшение числа политических государственных служащих».

Так же, как и в других странах, в Казахстане актуален вопрос разделения должностей на политические и административные. В случае Казахстана, в отчете ОЭСР отмечается: «Было значительно сокращено количество должностей, отнесенных к политическим (хотя в перечне политических все еще сохранились должности, которые фактически такими не являются)» (OECD 2014b, 5). Необходимо отметить, что работа по повышению уровня профессионализма государственного аппарата в Казахстане продолжается, и в этом анализе представлены результаты, достигнутые на момент составления отчета.

В **Грузии** в июне 2011 года был запущен онлайн портал по найму государственных служащих [www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge) - успешный проект Бюро по делам государственной службы Грузии. Запуск этого портала содействовал упрощению процесса объявления о вакансиях и подачи заявлений. Что важно, введение в действие данного портала способствовало обеспечению беспрепятственного доступа к возможности трудоустройства на государственной службе. Среди других мер по внедрению меритократической практики в государственной службе Грузии можно отметить:

- ▶ Обязательное объявление о конкурсе на замещение вакансии (с 2010 года);
- ▶ Размещение информации о вакантных государственных должностях на веб-сайте [www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge) (обязательное требование с 2011 г.);
- ▶ Обязательная подача заявлений на замещение вакансии на государственной службе через сайт [www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge) (с 2011 г.);
- ▶ Сокращение сроков конкурса;
- ▶ Ограничение возможности назначения на временную позицию без должного процесса; и
- ▶ Включение описания должностных обязанностей в объявление о конкурсе на замещение вакансии.

Инициатива обеспечила беспрецедентный доступ широких кругов населения к профессиональным возможностям в сфере государственной службы, трудоустройство в которой до этого было ограничено закрытой практикой кумовства (информация предоставлена Бюро по делам государственной службы Грузии, октябрь 2015 г.).

**В Азербайджане** Указом Президента от 19 января 2005 г. была учреждена Комиссия по вопросам государственной службы. Одной из основных обязанностей Комиссии является организация и проведение централизованного отбора на государственные административные должности 5-7 категории на основе конкурса и собеседования.

Впоследствии Указом Президента от 5 сентября 2012 года был утвержден «Национальный план действий против коррупции на 2012-2015 годы». Задачей Национального плана действий является повышение качества найма и продвижения государственных служащих, включая обеспечение конкурентного и прозрачного процесса найма (информация предоставлена Комиссией по вопросам государственной службы Азербайджана).

В отчете ОЭСР отмечается, что Азербайджан предпринял практические шаги в направлении назначения на должности на конкурсной основе, что в основном касается государственных служащих среднего и нижнего звена; при этом, также в отчете подчеркивается необходимость более прозрачного механизма назначения на должности государственных служащих высшего звена (OECD 2013, 60-61).

**В Молдове** «был достигнут значительный прогресс в развитии государственной службы, основанной на заслугах. Новый Закон о государственной должности и статусе государственного служащего, в основе которого лежат руководящие принципы ЕС по передовой практике, был принят в июле 2008 года и вступил в силу 1 января 2009 года. Были законодательно закреплены отбор и продвижение административных служащих на основе заслуг и разделены правила, действующие в отношении политических и административных служащих» (Отчет о завершении проекта SPAR, 2006-2013 гг.).

Эти меры предполагают «значительный прогресс ... в развитии государственной службы, основанной на заслугах. Были приняты и осуществляются государственные постановления по конкурсному отбору, оценке работы, испытательному периоду, подготовке должностных инструкций, найму, и т.д.». (Отчет о завершении проекта SPAR, 2006-2013 гг.).

Тем не менее, сравнительно высокие показатели по текучести кадров препятствуют развитию в Молдове государственной службы, основанной на заслугах. Основной причиной высокой текучести кадров является низкая оплата труда на всех уровнях государственного управления. «Эта проблема негативно сказывается на устойчивости других реформ в связи с тем фактом, что обученные специалисты ... уходят из государственного аппарата, в основном из-за вопросов неконкурентоспособной оплаты труда» (Отчет о завершении проекта SPAR, 2006-2013 гг.).

**В Кыргызской Республике** были внедрены меры по обеспечению принципа открытости и равного доступа к государственной службе, включая конкурсный отбор для замещения вакантных административных должностей (информация предоставлена Государственной кадровой службой КР, август 2015 г.). В отношении инициатив Кыргызской Республики в отчете ОЭСР рекомендуется повысить «...привлекательность государственной службы путем разработки системы служебного продвижения, которая мотивировала бы государственных служащих; создать систему критериев оценки для служебного продвижения на основе личных профессиональных достоинств» (OECD 2012, 44).

Касательно **Таджикистана** в отчете ОЭСР отмечается, что единственным обязательным этапом конкурсного отбора на государственную службу является собеседование, другие же, более объективные формы проверок знаний и профессиональных навыков кандидатов, не являются обязательными, и в отчете рекомендуется усовершенствовать соответствующие процедуры (OECD 2014c, 71, 74).

**Украина** реализует реформы государственной службы, разработанные совместно с программой SIGMA ОЭСР. Конкурсные процедуры назначения были внедрены для всех государственных должностей, включая высшие руководящие должности. Также был введен запрет на членство в политической партии для государственных служащих. В настоящее время в Украине создается Комиссия по руководящим государственным должностям, которая, как ожидается, будет руководить процессом назначения на высокопоставленные руководящие должности и проводить конкурсный отбор кандидатов. В результате этих изменений назначения на высшие государственные должности (например, государственных секретарей, руководителей центральных исполнительных органов и другие высокопоставленные должности) более не будут основываться на квотах политических партий или личных предпочтениях должностных лиц, а исключительно на имеющихся профессиональных качествах, опыте управления и предыдущих достижениях.



© Конгресс местных и региональных органов власти / Мэры городов Украины обсуждают ход реформ государственной службы и их воздействие на население регионов, которые они представляют.

Как ожидается, прозрачность конкурсного процесса поступления на службу позволит гарантировать кандидатам равный доступ к должностям на государственной службе и в местных органах власти. Трехэтапный процесс отбора будет включать проверку квалификационных требований, тестирование и собеседование. Новым нюансом в процессе отбора станет то, что, по крайней мере, треть состава отборочной комиссии будет состоять из представителей общественности, которые, как ожидается, будут оценивать кандидата на должность профессионально и непредвзято (информация представлена Национальным агентством государственной службы Украины, август 2015 г.).

В отношении Украины отчет ОЭСР призывает к повышению ясности и прозрачности процесса найма и продвижения путем реформирования «... законодательства о государственной службе с целью введения четкого разграничения государственных служащих на профессиональных и политических, принципов законности и беспристрастности, назначения на должность и повышения в должности на основании заслуг, а также прочих рамочных требований ко всем государственным служащим в соответствии с передовым европейским и международным опытом» (OECD 2010, 53). Также в нем рекомендуются меры по противодействию политизации государственной службы.

В случае с Арменией в отчете ОЭСР отмечается: «Порядок замещения должностей на основе заслуг соискателя был усовершенствован на уровне младших должностных лиц, но соответствующий порядок замещения руководящих и временных должностей остался без изменений» (OECD 2014a, 50). Одна из рекомендаций отчета заключалась в необходимости «разработать четкие правила относительно должностей, замещение которых должно происходить на основе заслуг соискателя, и обеспечить реализацию этих правил на практике, а также вести учет назначений на должности на основе заслуг соискателя» (OECD 2014a, 51).

## Меритократия в контексте

Идея меритократии в широком плане оказывает влияние на меритократию в государственной службе.

### Меритократия в Сингапуре

Меритократия является центральным принципом государственного управления в Сингапуре. В последние годы в обществе ведется дискуссия о том, как практика меритократии может развиваться в будущем. Одним экспертом было отмечено, что «в связи с последними дискуссиями о меритократии возникли вопросы о том, что в Сингапуре считается «заслугой». Как представляется, существует общее согласие относительно того, чтобы расширить наше понимание термина, с тем, чтобы обеспечить большую равномерность применения. Появился ряд концепций, отражающих развитие меритократии в контексте Сингапура, как например, «сочувствующая меритократия», «меритократия, просачивающаяся снизу вверх» и «меритократия на протяжении жизни» (Anwar 2015). Обсуждения в Сингапуре демонстрируют, что то, как меритократия понимается, может меняться со временем; они также подчеркивают важность контекста и то, как он может изменяться с течением времени..

### Меритократия и неравенство

Хотя определенное неравенство может быть ожидаемо, необходимо обратить внимание на то, как неравенство разрушает равенство возможностей и то, каким образом неравенство может быть сокращено. Действительно, идеальное равенство будет кошмаром, поскольку подразумевает высокий уровень вмешательства правительства в жизнь семьи<sup>13</sup> – и его в любом случае невозможно достичь, поскольку люди рождаются с разными способностями, везением и т.д. Многие наблюдатели обеспокоены тем, что, несмотря на то, что определенное неравенство может быть необходимо для поощрения талантов, способностей и желания внедрять новшества и нести предпринимательские риски, сегодняшние крайности в плане экономического неравенства подрывают рост и прогресс, и не дают возможности инвестировать в развитие способностей сотен миллионов человек (Oxfam 2014, 9). Меритократия может оставить без внимания вопросы, связанные с благосостоянием тех, чьи таланты и способности не находятся в сферах, которые считаются более меритократическими, или тех, кто не смог добиться успеха по другим причинам.

Вопрос взаимосвязи меритократии и неравенства существует в контексте обширного и растущего экономиче-

<sup>13</sup> Работа Джеймса Фишкина «Свобода против равных возможностей» является примером теоретической трактовки равенства возможностей. Фишкин утверждает, что невозможно одновременно достичь системы на основе «заслуг», «равенства жизненных шансов» и «автономности семьи» (Fishkin 1987). «Трилемма» Фишкина представлена в виде выбора между крайностями; скорее всего, это не та трактовка предмета, которая будет интересна практикам и разработчикам политики.

ского неравенства в мире. Последние исследования показывают, что «7 из 10 людей на планете проживают в странах, где экономическое неравенство сильнее, чем оно было 30 лет назад» (Oxfam 2014, 30)<sup>14</sup> и что на начало 2014 года 85 самых богатых людей мира контролировали имущество, равное по своей стоимости имуществу самой бедной половины мирового населения<sup>15</sup> (Oxfam 2014, 32). Неравенство является проблемой как развивающихся, так и развитых стран – высокое и растущее неравенство в доходах характерно для развитых стран ОЭСР: «неравенство в доходах в странах ОЭСР находится на самом высоком уровне за вторую половину столетия. Средний доход самых богатых 10% населения составляет сумму примерно в 9 раз больше самых бедных 10% населения в странах ОЭСР по сравнению с семикратной разницей 25 лет назад (OECD 2015). Исследования показывают, что неравенство в доходах негативно сказывается на экономическом росте, сдерживая накопление человеческого капитала. Неравенство в доходах сокращает возможности получения образования для лиц, находящихся в неблагоприятном положении, снижая социальную мобильность и препятствуя развитию профессиональных навыков (OECD 2014d, 3).

**7 из 10 людей на планете проживают в странах, где экономическое неравенство сильнее, чем оно было 30 лет назад.**

Меритократия, путем обещания возможностей и вознаграждения, может стать источником мотивации и стимулом для работы. И если люди считают, что они несправедливо обделены возможностями, это может вызвать их недовольство. Например, в 2013 г., люди, проходившие экзамен для поступления на государственную службу Бангладеш, вышли на улицы, протестуя против национальной системы квот для поступления на государственную службу. Обеспечение качественных государственных услуг, таких как здравоохранение и возможность получить качественное образование для всех, может иметь решающее значение в сокращении неравенства и создании равных условий. Создание равных условий означает, что люди получают больше равных возможностей для развития. Это говорит о том аспекте меритократии, который касается эгалитаризма и справедливости.

Даже в системе, которую многие считают меритокра-

тической, факторы, не относящиеся к заслугам, могут играть существенную роль. В «Мифе о меритократии» Стивен Дж. МакНами и Роберт К. Миллер-младший утверждают, что в Соединенных Штатах переоценивается влияние личной заслуги в определении вознаграждения, и что в действительности при определении результатов учитывается целый ряд «факторов, несвязанных с заслугами» (McNamee and Miller 2004). Десятью годами позже, в «Пересмотренном мифе о меритократии» МакНами говорит, что те же самые факторы, связанные и не связанные с заслугами, играют роль, и что важность, придаваемая факторам, не связанным с заслугами, возможно даже возросла. Эти «факторы, не связанные с заслугами, которые в совокупности уменьшают влияние факторов, связанных с заслугами, и ограничивают возможность для мобильности» включают наследственность, социальный капитал, культурный капитал, образование («...факторы, основанные на заслугах, и факторы, не связанные с ними, соревнуются, чтобы вырваться вперед»), низкий уровень самозанятости, везение и дискриминацию. МакНами также утверждает, что рост экономического неравенства в США усиливает эти факторы, не связанные с заслугами (McNamee 2014).

В США, когда университетское образование стало почти неизменным условием для продвижения по социальной лестнице, при получении образования все больше очевидно классовое расслоение. Высшее образование в Америке все чаще становится привилегией элиты. Вероятность поступить в университет в 2 раза больше среди сыновей и дочерей родителей, получивших университетское образование, по сравнению с детьми тех, кто окончил среднюю школу, и в 7 раз больше, чем тех, кто не окончил среднюю школу. Только 5% американцев в возрасте от 25 до 34 лет, чьи родители не окончили среднюю школу, имеют высшее образование. Для сравнения: средний показатель по 20 богатым странам в анализе ОЭСР составляет почти 20%. «Наша государственная школьная система оказалась несовместимой с факторами, воспроизводящими неравенство на протяжении поколений» (Porter 2015). В «Потомственной меритократии», укорененной американскими элитами, дети элиты имеют больше шансов преуспеть на фоне демонстративно меритократических стандартов в вопросах получения образования и трудоустройства. Возникает вопрос - насколько меритократичны системы, в которых те, кто не относится к элите, заведомо находятся в неблагоприятной позиции? Ведь дети богатых и власть имущих имеют все больше возможностей заработать богатства и власть самостоятельно.

#### ▶ Другие аспекты и критические замечания касательно меритократии

В меритократических системах сохраняется потребность в механизмах, позволяющих привлечь людей к ответственности – необходимость в прозрачности и подотчетности. В своем выступлении на тему «Модернизация государственной службы для новой повестки

<sup>14</sup> Расчет основывается на данных, представленных Б. Миланович в «Полной базе данных Джини» (Обновлена в июне 2013 года), <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:22301380~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>

<sup>15</sup> Credit Suisse (2013) «Отчет о глобальном благосостоянии 2013 г.», Цюрих: Credit Suisse, <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=BCDB1364-A105-0560-1332EC9100FF5C83>; и «Мир миллиардеров» Forbes, <http://forbes.com/billionaires/list> (но состоянию на 16 декабря 2013 г.)



Хелен Кларк, администратор ПРООН и бывший Премьер-министр Новой Зеландии выступает на мероприятии.

дня устойчивого развития» Хелен Кларк отмечает, что «для обеспечения прозрачности и отчетности необходимо наличие сдерживающих факторов и противовесов внутри учреждений. Это включает в себя расширение прав и возможностей граждан для участия в государственных процессах, в том числе путем мониторинга процесса предоставления государственных услуг. В эпоху передовых информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) существует много новых возможностей и инструментов для открытия площадок и каналов для граждан для взаимодействия с государственными органами» (Clark 2015).

В размышлении о меритократии «Уолл-Стрит против Силиконовой долины» отмечается, что система сдержек и противовесов по-прежнему необходима, чтобы сдерживать поведение тех, кто добился успеха в меритократических системах (в данном случае речь идет о вреде, причиненном банкирами с Уолл-Стрит за последние годы), и что одним меритократическим системам удастся лучше привлекать своих участников к ответственности, чем другим (Силиконовая долина). «Нет никаких очевидных причин считать, что те, кто добился успеха в меритократии, будут направлять свою энергию на социально полезные дела. Также не нужно надеяться, что наши нормативно-правовые системы всегда готовы остановить, предвидеть, и наказать тех, кто добился успеха, за злоупотребления и проступки» (Low 2014, 54).

Еще одним вопросом для рассмотрения представляется связь между меритократией и элитарностью. Этот вопрос можно рассматривать с разных аспектов – один из них касается возможности происхождения элиты из меритократии (см., например, Tap 2010). Также существует вопрос о том, насколько пересекаются меритократия и элитарность.<sup>16</sup>

### Меритократия плюс?

Вызовы по созданию добросовестного управления сопровождают страны на разных этапах реализации реформ – от веберовских реформ государственной службы к реформам «нового государственного управления» и к критике «нового государственного управления». «И в тех странах, которые недалеко продвинулись на этом пути, реформаторы продолжают искать способы соединить стабильность, предсказуемость и непредвзятость с качественным функционированием и подотчетностью» (Grindle 2012, 262).

<sup>16</sup> В публикации в своем блоге на тему меритократии и элитарности и их связи с добросовестным управлением, Мэтт Эндрюс приводит пример «директоров Южно-африканских листинговых компаний». Во-первых, описывая общую идею, Эндрюс отмечает, что «добросовестное управление, как многие предполагают, требует наличия принципов меритократии, которые заменяют элитарную практику в ключевых назначениях, контрактах и т.п. в правительстве и в частном секторе. Идея заключается в том, чтобы власть находилась в руках тех, кто имеет заслуги, что означает, что власть не сконцентрирована в руках элиты, а в действительности находится у децентрализованной группы агентов, имеющих навыки и «заслуги», чтобы выполнить работу» (Andrews 2013). Эндрюс отмечает, что почти 90% директоров имеют ученые степени (индикатор заслуги), в то же время эта группа также демонстрирует и «элитарные» черты. Он пишет, что «вкратце элита - это зачастую также и те, кто претендуют на очки по шкале меритократии. Они посещают лучшие школы, получают желаемое образование, имеют возможности получить обширный трудовой опыт и т.д. И часто именно они определяют, что это значит - иметь заслуги...»

**... и в тех странах, которые недалеко продвинулись на этом пути, реформаторы продолжают искать способы соединить стабильность, предсказуемость и непредвзятость с качественным функционированием и подотчетностью.**

Необходимо еще раз подчеркнуть, что проводимые страной реформы должны учитывать ее конкретные обстоятельства/контекст. Вопрос последовательности реформ – обязательное условие для определенных видов реформ. Какой тип реформ подходит для страны в данный момент? Наличие каких условий обязательно? Конечно, контекст так

же всегда изменяется со временем, и многие согласятся с тем, что потребности 21-го века требуют от государств демонстрации новых способностей<sup>17</sup>.

### **Заключение и вопросы для дальнейшего исследования**

Меритократия, «в сущности, недостаточно определена» (Sen 2000, 5) и «существуют «разновидности меритократии, некоторые благотворные, другие, возможно, пагубные» (Low 2014, 49). Многое зависит от того, что понимается под меритократией и как она реализуется на деле. Практика меритократии немонологична и может изменяться с течением времени; по мере выявления вызовов, например, проявления растущего неравенства на «более равном игровом поле», можно будет предпринять меры для их предотвращения.

Дополнительные исследования по вопросу меритократии в различных контекстах позволят получить более обширные данные о том, как практика меритократии может меняться с течением времени. Что до сих пор остается неясным – это вопрос, имеются ли видимые общие этапы, через которые системы меритократии проходят по мере формирования и развития. Однако ясно, что высокий уровень меритократии сильно коррелируется с качеством правительства, в том числе низким уровнем коррупции и тем, как эффективно распределяются государственные ресурсы.

Майкл Янг, в чьем эссе «Восхождение меритократии» был введен этот термин, в 1978 году, спустя двадцать лет после того, как он изобрел это понятие, чтобы предостеречь о его опасности, был избран в нерепрезентативную, неизбираемую, самую элитарную Верхнюю палату Парламента Великобритании - Палату лордов. Он привнес в ее работу свою первоклассную экспертизу, воздействуя на совершенствование вопросов политики своего времени. Этот ироничный пример демонстрирует как сильные, так и слабые стороны системы меритократии.

<sup>17</sup> Например, «В научном сообществе растет признание того, что многие современные проблемы государственной политики являются комплексными, неослабевающими (т.е. не поддаются ограниченному по срокам решению) и оспариваемыми (Bourgon, 2011). Также есть проблемы, которые иногда определяются как «опасные» и которые не могут быть устранены посредством разовых вмешательств и техническими решениями, осуществляемыми отдельными государственными учреждениями в одиночку» (Robinson 2015, 12).

### **Библиография**

Andrews, Matt. 2013. "Elitism, Meritocracy, and Governance in South African Companies." Blogpost, February 8. Accessed August 20, 2015. <http://matthewandrews.typepad.com/mattandrews/2013/02/elitism-meritocracy-and-governance-in-south-african-companies.html>.

Andrews, Matt. 2012. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. New York: Cambridge University Press.

"An hereditary meritocracy." 2015. *The Economist*, January 24. <http://www.economist.com/news/briefing/21640316-children-rich-and-powerful-are-increasingly-well-suited-earning-wealth-and-power>

Anwar, Nur Diyanah Binte. 2015. "Negotiating Singapore's Meritocracy: A Subtle Shift?" RSIS Commentary No. 030, February 12. Accessed September 26, 2015. <http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/02/CO15030.pdf>

Baimenov, Alikhan (2013) 'Modernisation of the Civil Service: challenges and solutions'. *Electronic Journal of the Regional Hub of Civil Service in Astana 1 (01) October*, pp21-27 online at [http://www.regionalhub.org/Portals/0/Documents/Publications/2013\\_01\\_Regional-Hub.pdf](http://www.regionalhub.org/Portals/0/Documents/Publications/2013_01_Regional-Hub.pdf)

Brösamle, Klaus J. 2012. "Civil Service Reform in Developing Countries: We do not really know what we are doing." [https://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/post\\_docs/broesamle/Civil\\_Service\\_Reform\\_August2012\\_submit\\_Broesamle.pdf](https://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/post_docs/broesamle/Civil_Service_Reform_August2012_submit_Broesamle.pdf)

Castilla, Emilio J. and Stephen Benard. 2010. "The Paradox of Meritocracy in Organizations." *Administrative Science Quarterly* 55 (4): 543-576.

Clark, Helen. 2015. "Modernizing Civil Services for the New Sustainable Development Agenda." Speech. Astana Economic Forum in Astana, Kazakhstan. May 21. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2015/05/21/helen-clark-speech-on-modernizing-civil-services-for-the-new-sustainable-development-agenda-at-the-astana-economic-forum-on-meritocracy-and-professional-ethics-as-key-factors-of-civil-service-effectiveness.html>

Dahlström, Carl, Victor Lapuente and Jan Teorell. 2012. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption." *Political Research Quarterly* 65 (3): 656-668.

Evans, Peter. 2010. "The Challenge of 21st century Development: Building Capability-Enhancing States". Global Event Working Paper prepared for the United Nations Development Programme 'Capacity is Development' Global Event.

Evans, Peter and James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review*. 64 (5): 748-765.

Grindle, Merilee. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.

Lapuate, Victor and Marina Nistotskaya. 2009. "To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 22 (3): 431-458.

Low, Donald. 2014. "Good Meritocracy, Bad Meritocracy." In *Hard Choices: Challenging the Singapore Consensus*, Donald Low and Sudhir Thomas Vadaketh, 48-58. Singapore: NUS Press.

McCourt, Willy. 2007. "The Merit System and Integrity in the Public Service." *Development Economics and Public Policy Working Paper Series*. Paper No. 20: 1-13. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. [http://www.seed.manchester.ac.uk/medialibrary/IDPM/working\\_papers/depp/depp\\_wp20.pdf](http://www.seed.manchester.ac.uk/medialibrary/IDPM/working_papers/depp/depp_wp20.pdf)

McNamee, Stephen J. and Robert K. Miller, Jr. 2004. "The Meritocracy Myth." *Sociation Today* 2 (1). <http://www.ncsociology.org/sociationtoday/v21/merit.htm>

McNamee, Stephen J. 2014. "The Meritocracy Myth Revisited." *Sociation Today* 12 (2). <http://www.ncsociology.org/sociationtoday/v122/merit.html>

Nazarbayev, Nursultan (2015) 'Modern State for All: five institutional reforms', full text of the speech online at [http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal\\_political\\_affairs/in\\_speeches\\_and\\_addresses/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-predsedatelya-partii-nur-otan-nazarbaeva-naxvi-sezde-partii](http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-predsedatelya-partii-nur-otan-nazarbaeva-naxvi-sezde-partii)

Nistotskaya, Marina and Luciana V. Cingolani. 2014. "Bureaucratic Structure, Regulatory Quality and Entrepreneurship in a Comparative Perspective. Cross-Sectional and Panel Data Evidence." *QoG Working Paper Series* 2014:08. [http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1489/1489735\\_2014\\_08\\_nistotskaya\\_cingolani.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1489/1489735_2014_08_nistotskaya_cingolani.pdf)

Organisation for Economic Co-operation and Development, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2010. Second Round of Monitoring Ukraine Monitoring Report. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/46832397.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2012. Second Round of Monitoring Kyrgyz Republic Monitoring Report. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/corruption/acn/Kyrgyz-Republic-2nd-Round-Monitoring-Report-ENG.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2013. Third Round of Monitoring Azerbaijan Monitoring Report. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/corruption/acn/AZERBAIJANThirdRoundMonitoringReportENG.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. 2014a. Anti-corruption Reforms in Armenia Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Armenia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. 2014b. Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. 2014c. Anti-corruption Reforms in Tajikistan Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan Report. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/corruption/acn/Tajikistan-3rd-Round-Monitoring-Report-ENG.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development. 2014d. "Focus on Inequality and Growth – December 2014." Accessed August 21, 2015. <http://www.oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>.

Organisation for Economic Co-operation and Development. 2015. "Inequality." Accessed August 21, 2015. <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>.

Oxfam. 2014. "Even It Up: Time to End Extreme Inequality." Accessed August 21, 2015. [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/cr-even-it-up-extreme-inequality-291014-en.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/cr-even-it-up-extreme-inequality-291014-en.pdf).

Piketty, Thomas. 2013. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press. Cambridge, MA, USA.

Poocharoen, Ora-orn and Alex Brillantes. 2013. "Meritocracy in Asia Pacific: Status, Issues, and Challenges." *Review of Public Personnel Administration* 33 (2): 140-163.

Porter, Eduardo. 2015. "Education Gap Between Rich and Poor is Growing Wider." *The New York Times*, September 22. Accessed September 26, 2015. [http://www.nytimes.com/2015/09/23/business/economy/education-gap-between-rich-and-poor-is-growing-wider.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/09/23/business/economy/education-gap-between-rich-and-poor-is-growing-wider.html?_r=0)

Portes, Alejandro and Lori D. Smith. 2008. "Institutions and Development in Latin America: A Comparative Analysis." *Studies in Comparative International Development* 43: 101-128.

Rao, Sumedh. 2013. *Civil service reform: Topic guide*. Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), University of Birmingham. Birmingham, UK. [http://www.gsdrc.org/docs/open/CSR\\_TopicGuide\\_2013.pdf](http://www.gsdrc.org/docs/open/CSR_TopicGuide_2013.pdf)

Recanatini, Francesca, Alessandro Prati and Guido Tabellini. 2005. "Why are Some Public Agencies less Corrupt than Others? Lessons for Institutional Reform from Survey Data." Draft paper presented at the Sixth Jacques Polak Annual Research Conference. <https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/arc/pdf/reca.pdf>

Robinson, Mark. 2015. "From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries." UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore. [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform\\_Paper.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf)

Sen, Amartya. 2000. "Merit and Justice." In *Meritocracy and Economic Inequality*, ed. Kenneth Arrow, Samuel Bowles and Steven Durlauf, 5-16. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sundell, Anders. 2014. "Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in All Countries." *Public Administration* 92 (2): 440-457.

Tan, Kenneth Paul. 2008. "Meritocracy and Elitism in a Global City: Ideological Shifts in Singapore." *International Political Science Review* 29 (1): 7-27.

Tan, Kenneth Paul. 2010. "The Transformation of Meritocracy." In *Management of Success*, ed. Terence Chong, 272-287. Singapore: ISEAS Publishing.

United Nations Development Programme. 2004. *Public Administration Reform Practice Note*.

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/public-administration-reform-practice-note.html>

United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy. 2013. "Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries." Accessed August 21, 2015. [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Humanity%20Divided/HumanityDivided\\_Full-Report.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Humanity%20Divided/HumanityDivided_Full-Report.pdf)

United Nations Development Programme, Poverty Practice, Bureau for Development Policy. 2011. "Governance Principles, Institutional Capacity and Quality". In *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*. UNDP, New York. Accessed Aug 17, 2015. [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards\\_SustainingMDGProgress\\_Ch8.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards_SustainingMDGProgress_Ch8.pdf)

"When Fair Goes Foul: MIT Sloan Researcher Finds That Efforts to Promote Workplace Meritocracy Can Have the Opposite Effect." 2011. *BusinessWire*, May 2. Accessed August 29, 2015. <http://www.businesswire.com/news/home/20110502006774/en/Fair-Foul-MIT-Sloan-Researcher-Finds-Efforts#.VYpeBqadC2x>

World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

Zharkeshov, Yernar (2013) 'Principles of Senior Civil Service in Kazakhstan: Integrity, Professionalism and Ethics'. *Electronic Journal of the Regional Hub of Civil Service in Astana* 2 (02) December, pp112-117 online at <http://www.regionalhub.org/Portals/0/Documents/Publications/December%202013%20-%20Regional%20Civil%20Service%20-%2001122013.pdf>



### Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане

Представительство ООН, ул. Бокейхана 14, г. Астана, 010000 Республика Казахстан  
T: +7 7172 69 65 44 / 69 65 50  
Email: [acsh@undp.org](mailto:acsh@undp.org)  
[www.regionalhub.org](http://www.regionalhub.org)  
[twitter.com/AstCivilServHub](https://twitter.com/AstCivilServHub)  
[www.facebook.com/HubAstana](https://www.facebook.com/HubAstana)



### Глобальный центр ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре

#08-01, Block A  
29 Heng Mui Keng Terrace Singapore 119620  
T: +65 6908 1063  
F: +65 6774 4571  
E: [registry.sg@undp.org](mailto:registry.sg@undp.org)  
[www.undp.org/publicservice](http://www.undp.org/publicservice)  
[twitter.com/UNDPpublicserv](https://twitter.com/UNDPpublicserv)  
[www.fb.com/GCPSE](https://www.fb.com/GCPSE)  
[unteamworks.org/node/421576](http://unteamworks.org/node/421576)

