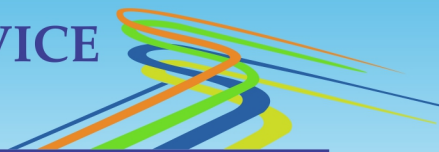


ISSN 2409-5532

INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM & PRACTICE



JOURNAL OF THE REGIONAL HUB
OF CIVIL SERVICE IN ASTANA

www.regionallhub.org

3 (01) NOVEMBER 2014



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ЖУРНАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО ХАБА
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В АСТАНЕ



Regional Hub of Civil Service in Astana was established under the initiative of the Government of Kazakhstan and UNDP on 15 March, 2013 in Astana during the Founding conference with participation of 30 countries' and international organizations' representatives, including the USA, the European Union, Turkey, China, India, Japan, CIS countries, Georgia, Afghanistan, and also UNDP, OECD, World Bank, OSCE and USAID.

The mission of the Hub is to contribute to the development of effective systems of civil service in the region. The purpose of the Hub is to create a multilateral platform promoting exchange of experience and knowledge in order to join efforts on increasing the capacity of relevant public sector institutions of its member-countries.

The International Journal of Civil Service Reform & Practice of the Regional Hub is an academic publication intended for experts, practitioners and academics, and is published by the Academy of public administration under the President of the Republic of Kazakhstan.

Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане был создан по инициативе правительства Казахстана и ПРООН 15 марта 2013 года в Астане в ходе Учредительной конференции с участием представителей 30 стран и международных организаций, включая США, Европейский Союз, Турцию, Китай, Индию, Японию, стран СНГ, Грузию, Афганистан, а также ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк, ОБСЕ и ЮСАИД.

Миссией хаба является способствование развитию эффективных систем государственной службы в регионе. Целью хаба является создание многосторонней площадки, способствующей обмену опытом и знаниями в целях объединения усилий по повышению потенциала организаций государственного сектора своих стран-участниц.

Данный Международный журнал реформы и практики государственной службы Регионального хаба является научно-аналитическим изданием, предназначенным для экспертов, практиков и ученых, и публикуется Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

Regional Hub of Civil Service in Astana e-Journal:
33a Abay street, Astana, Kazakhstan 010000
Academy of public administration under
the President of the Republic of Kazakhstan
Telephone: +77172 75 34 42
Website: regionalhub.org



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

Issue 3

November 2014

Civil service personnel management:
current issues and prospects

Astana

EDITORIAL TEAM

Editor-in-Chief
Dr. Sholpan Yessimova

Editors
Oleg Balan (Moldova)
Baktykan Torogeldiyeva
(Kyrgyz Republic)
Yernar Zharkeshov (Kazakhstan)

Proofreaders
Yernar Zharkeshov
Yekaterina Dotsenko
Zamzagul Kutbayeva

ACKNOWLEDGEMENTS

Advisory Board
Stephen Condrey
Rex Facer

Design
Nataliya Anissimova
Baurzhan Baglay

Designed and printed
in Astana, Kazakhstan,
Academy of Public Administration
under the President of the Republic of
Kazakhstan

CALL FOR SUBMISSIONS

Practitioners and academics from member-countries of the Regional Hub are invited to submit their papers, case studies, and book reviews for the fourth edition of the journal of the Hub.

Paper guidelines:
Please substantiate your policy analysis with tangible policy recommendations. Papers should not exceed 15,000 words excluding endnotes and bibliography. Submissions must include a one-page (maximum) abstract of the paper with author's contact information. Citations must follow the social science author-date system in the Chicago Manual or Harvard styles. Authors are encouraged to submit their book reviews (max. 1,500 words).

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
Шолпан Есимова

Редакторы
Олег Балан (Молдова)
Бактыкан Торогельдиева
(Кыргызстан)
Ернар Жаркешов (Казахстан)

Корректоры
Ернар Жаркешов
Екатерина Доценко
Замзагуль Кутбаева

БЛАГОДАРНОСТЬ

Консультативный совет
Стив Кондри
Рэкс Фейсер

Дизайн
Наталья Анисимова
Бауыржан Баглай

Сверстано и отпечатано
в Казахстане, г. Астана, Академия
государственного управления при
Президенте Республики Казахстан

ПРИГЛАШЕНИЕ К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

Приглашаем практиков и ученых стран – участниц Регионального хаба направлять статьи, кейс-стади и обзоры книг для третьего номера журнала хаба.

Требования к материалам:
просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объем статей не должен превышать 15 000 слов (без учета примечаний и библиографии). Статьи должны содержать аннотацию объемом не более одной страницы и контактные данные автора. Ссылки должны соответствовать стилям Chicago Manual или Harvard style. Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

Final Submissions Deadline (#4 (2) 2014):
November 15, 2014

Срок подачи статей (в #4 (2) 2014):
15 ноября 2014 г.

**JOURNAL OF THE REGIONAL HUB
OF CIVIL SERVICE IN ASTANA NO. 3 NOV. 2014**

Contents

**CIVIL SERVICE PERSONNEL MANAGEMENT:
CURRENT ISSUES AND PROSPECTS**

- Kazakhstan's Exemplary Development Fundamentals* 11
Chester Newland, Ex-director of Federal Executive Institute (FEI) of the Office of personnel management of the USA, Emeritus Distinguished Professor of public administration, University of Southern California
- Approaches and Instruments of Civil Servant Performance Appraisal in European Countries* 20
Joachim Vollmuth, Senior expert in public administration, Former Head of the Division at the Ministry of Internal Affairs of Germany
- Civil Service System in the Republic of Armenia* 36
Manvel Badalyan, Chairman of the Civil Service Council of the Republic of Armenia
- Professional Development of the Civil Service Personnel of Kazakhstan* . 43
Bolatbek Abdrassilov, Rector of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan
- Methods and Methodological Approaches to Civil Servants' Performance Appraisal* 55
Afag Hussein, Head of Civil Service HR Recruitment Department of Civil Service Commission under the President of the Azerbaijan Republic
- Improvement of Legal Regulation of Civil servants' status in the Russian Federation* 63
Dinara Minnigulova, the head of department of the Bashkir academy of civil service and administration under the President of the Republic of Bashkortostan

FOREIGN SYSTEMS OF CIVIL SERVICE AND METHODS OF CIVIL SERVANTS' TRAINING

- System of Civil Service of China* 77
Yan Shiqiu, Vice-minister of human resources and social security of China (based on his speech delivered at the Academy of public administration under the President of the Republic of Kazakhstan, April 24, 2014)
- System of Civil Service of the Azerbaijan Republic* 86
Rauf Aliyev, Senior consultant of Recruitment department, Civil Service Commission under the President of the Azerbaijan Republic
- Model of Training of Civil Servants in the Republic of Belarus* 101
A. Morozevich, Rector of Academy of administration under the President of the Republic of Belarus, Doctor of Engineering, professor
- I. Sidorchuk, Deputy Director of Research institute of public administration theory and practice – director of Public administration research centre, Academy of administration under the President of the Republic of Belarus, candidate of sciences on law, associate professor
- A. Dudarenok, Head of Socio-political research division – deputy director of Public administration research centre, Academy of administration under the President of the Republic of Belarus, candidate of sciences on history, associate professor
- T. Rutkevich, Deputy head of Cadre and legal work division – head of legal department, Academy of administration under the President of the Republic of Belarus

Содержание

**УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

- Образцовые основные принципы развития Казахстана*11
Честер Ньюланд, экс-директор Федерального института
повышения квалификации управленцев (FEI) при
Офисе управления персоналом государственной службы
Соединенных Штатов Америки, почетный профессор
государственного управления Университета Южной
Калифорнии
- Подходы и инструменты оценки эффективности деятельности
государственного служащего в Европейских странах*20
Иоachim Вольмут, Старший эксперт по вопросам
государственного управления, экс-глава подразделения
Министерства внутренних дел Германии
- Система государственной службы в Республике Армения*36
Манвел Бадалян, Председатель Совета гражданской
службы Республики Армения
- Профессиональное развитие персонала
государственной службы Казахстана*43
Болатбек Абдрасилов, Ректор Академии
государственного управления при Президенте
Республики Казахстан
- Методы и методологические подходы в оценке эффективности
деятельности государственных служащих*55
Афаг Гусейн, Руководитель отдела кадров
Комиссии государственной службы
при Президенте Республики Азербайджан
- Совершенствование правового регулирования
статуса государственных гражданских служащих
в Российской Федерации*63
Динара Миннигулова, заведующая кафедрой
Башкирской академии государственной службы и
управления при Президенте Республики Башкортостан

ЗАРУБЕЖНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, И МЕТОДЫ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Система государственной службы Китая 77

Ян Шицю, Вице-министр человеческих ресурсов и социальной защиты Китая (из выступления в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 24 апреля 2014 года)

*Система государственной службы
Азербайджанской Республики* 86

Рауф Алиев, Старший консультант Отдела подбора кадров Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Республики Азербайджан

*Модель обучения государственных служащих
в Республике Беларусь* 101

А. Н. Морозевич, Ректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь, доктор технических наук, профессор

И. П. Сидорчук, Заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления – директор Центра исследований государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

А. С. Дударёнок, Начальник отдела социально-политических исследований – заместитель директора ЦИГУ НИИ ТПГУ Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат исторических наук, доцент

Т. С. Руткевич, Заместитель начальника Управления кадров и правовой работы – начальник юридического отдела Академии управления при Президенте Республики Беларусь

NOTES FROM THE EDITOR'S DESK

Dear Reader,

The third issue of the journal of the Regional Hub of Civil Service in Astana – now *International Journal of Civil Service Reform & Practice* highlights speeches and papers presented during the Global conference on civil service within the VII Astana Economic Forum and additional articles for your potential interest.

The third issue begins with the article Chet Newland who discusses how the government of Kazakhstan managed to lead the nation from transition economy to rapidly growing market economy by means of a thought through policy of interdependence of countries, constitutional governance and non-ideological growth strategies. Joachim Vollmuth provides a comparative analysis of instruments of civil servants' performance appraisal in European countries and points to the different approaches practiced in position based and career based civil service systems. Manvel Badalyan draws the reader's attention to the history of formation and institutionalization of civil service in Armenia with an emphasis on the importance of recruiting and attestation. Bolatbek Abdrassilov in his article discusses innovative methods of professional

development of civil servants in Kazakhstan where competence based approach is being widely practiced. Whereas Afag Hussein unfolds different methods and approaches to civil servants' performance appraisal.

Dinara Minnigulova in her article investigates the problem of the legal status of a civil servant in Russia. Yang Shiqiu discusses the features of civil service of China with an emphasis on reform efforts. Rauf Aliyev describes the modern civil service development in Azerbaijan with a particular attention to issues of admission and filling of positions in civil service, performance appraisal and others. A. Morozevich et al stress the key elements of the civil servants' education model in Belarus and characterize the leading role of the Academy of administration in professional and personal development of civil servants.

We hope the second issue will be of interest to you and that it will spark policy debates on the issues addressed by the above scholars. We would once again like to thank those who have provided their invaluable advice and guidance in developing this journal.

*Yours Sincerely,
Editorial Board*

Уважаемый читатель,

представляем Вашему вниманию третий номер журнала Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане – с новым названием *Международный журнал реформы и практики государственной службы*, содержащий статьи, подготовленные на основе выступлений на Глобальной конференции о государственной службе в рамках VII Астанинского экономического форума, а также другие релевантные статьи.

Наш третий номер начинается со статьи Честер Ньюланда, который обсуждает, как правительство Казахстана через взвешенную политику взаимозависимости стран, эффективное государственное управление и неидеологические стратегии роста смогло перевести страну из переходной экономики к быстро развивающейся рыночной экономике. Йоахим Вольмут предлагает сравнительный анализ инструментов оценки эффективности деятельности государственного служащего в европейских странах, указывая на различие подходов позиционной и карьерной моделей государственной службы. Манвел Бадалян обращает внимание читателя на историю формирования и институционализации государственной службы в Армении с акцентом на важность процедур рекрутинга и аттестации. Болатбек Абдрашилов в своей статье обсуждает инновационные методы профессионального развития государственных служащих в Казахстане, где

широко применяется компетентностный подход. Афаг Гусейн раскрывает различные методы и подходы к оценке эффективности деятельности государственного служащего, указывая на сложность процесса оценки.

Динара Минигулова в своей статье рассматривает проблему правового статуса государственного служащего в России. Ян Шицю рассматривает особенности системы государственной службы Китая, делая акцент на вопросы реформирования. Рауф Алиев описывает современное развитие системы государственной службы Азербайджана, в частности вопросы приема и замещения должностей на государственной службе, оценки служебной деятельности государственных служащих и др. А.Н. Морозевич, И.П. Сидорчук, А.С. Дударёнок, Т.С. Руткевич акцентируют внимание на ключевых элементах модели обучения государственных служащих в Республике Беларусь и характеризуют ведущую роль Академии управления в профессиональном и личностном развитии государственных служащих.

Надеемся, что третий номер будет Вам интересен и вызовет дебаты по вопросам, затронутым учеными. Мы хотели бы еще раз поблагодарить тех, кто дал бесценные советы и рекомендации в развитии данного журнала.

С уважением,
редколлегия

**CIVIL SERVICE PERSONNEL
MANAGEMENT: CURRENT ISSUES
AND PROSPECTS**

**УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ:
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ**



KAZAKHSTAN'S EXEMPLARY DEVELOPMENT FUNDAMENTALS

Chester A. Newland¹

Abstract

This paper investigates the origin of the development oriented will of the Government of Kazakhstan and sheds light onto the political decisions made by the country's leadership during transition to market economy that resulted in enhanced economic growth and socio-political development since independence. It concludes that interdependence, constitutional governance, and non-ideological strategies have been important factors of growth for Kazakhstan.

Key words: *interdependence, transition, constitutional governance.*

Kazakhstan's exemplary social, economic, and political accomplishments since 1992 have been grounded in three development fundamentals: (1) policies of *regional and global interdependence* as a foundation of successful national independence; (2) cultivation and measured growth of *constitutional governance institutions*; and (3) strategic formulation and broadly shared implementation of *non-ideological development plans*. All three of these basic features of Kazakhstan's successful development model are exemplified in on-going practices of its *Agency for Civil Service Affairs* and in creation of the *Regional Hub of Civil Service in Astana*, which are highlighted here.

These three basics of Kazakhstan's extraordinarily successful development have been and remain woven intricately into a shared culture of civilized advancement. Together, they have been applied with broad respect for situational differences and changing dynamics. Through often-difficult months and years, accompanied by some faults that have been largely overcome by impressively disciplined efforts, Kazakhstan has been confronted with some importantly opposite values and conflicting means to advance them. Wisely, it has mostly embraced such *Contradictions as Wise Paradoxes* of a broadly and deeply multi-cultural nation. Thus,

¹ Chester A. (Chet) Newland, Emeritus Duggan Distinguished Professor of Public Administration, University of Southern California, 2nd & 4th Director of the Federal Executive Institute of the Office of Personnel Management of the USA.

instead of taking a path of ideological narrowness, Kazakhstan has advanced a model society that seeks to *multiply constructive values and harmonize with them many varied means to accomplishment*.

Advancing forward, guided by the ambitious *Strategy Kazakhstan 2050* and dynamic *Kazakh Yeli culture*, the nation promises to continue its vital global leadership roles. Woven into all three of Kazakhstan's development fundamentals in support of its future success domestically and internationally, the classic values of constitutional governance need to be central: *Search for Human Dignity and Search for Reasonableness via a Rule of Law*. While each of the three sets of basics in Kazakhstan's model of success are separately discussed below, it is crucial to understand that they are woven together as a sustaining whole cloth of civilized advancement.

Regional and Global Interdependence as Kazakhstan's Foundation of Independence

Kazakhstan immediately gained center-stage as a responsible international leader upon its emergence in 1992 as an independent nation by renouncing and removing nuclear weaponry. While it was initially heavily dependent on international assistance (via the World Bank, the International Monetary Fund [IMF], Europe's Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States [TACIS], the U.S. Agency for International Development [USAID], etc), it sought vigorously with UNDP and other support to avoid a culture of indiscriminant and crippling *dependence*. Embrace of *interdependence and global leadership responsibilities* became Kazakhstan's successful path to secure advanced nationhood. It has sought *and earned* global leadership responsibilities in the United Nations and in aspiring embrace of standards of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the World Trade Organization (WTO). During the same years, it has continued on paths of regional interdependence in the *Commonwealth of Independent States (CIS)*, a regional Customs Union, and development of inter-nation trade and transportation networks across all its borders in recognition of practical geo-political, social, and economic realities. *Through its informed embrace of these often-paradoxical realities, Kazakhstan has become a preeminent example of wise escape from ideology.*

Creation in 2013 of the *Regional Hub of Civil Service in Astana* is a vital example of *responsible interdependency as a path of shared advancement among nations*. This path strengthens them against both damaging dependency and isolating independence that shrinks opportunities for growth. Before returning to this current development in Civil Service, however, it is important to reflect upon other examples of domestic and international challenges that Kazakhstan has successfully overcome by its embrace of interdependence among people and nations as a path for shared advancement.

A prime example worth remembering came early in the 1990s, when pensioners and many others in Kazakhstan (as in several other nations in Central and Eastern Europe and Central Asia) were suffering from intolerable social and economic conditions. Long before the collapse of the Soviet Union and lingering into 1994–95, *laissez faire ideology* became controlling in the IMF, the World Bank, the OECD, and the USAID. Yet, suffering nations in transition to Market Economies commonly became dependent on them and significantly controlled in return. Dominant Western ideology of those years reflected U.S. President Reagan's dictum that "Government is the Problem" of societies, not a facilitator of solutions. Imposition of that "free economic enterprise" doctrine as a condition of international assistance resulted in Russian privatization of many state enterprises before creation of a workable Rule of Law to facilitate a successful *Market Economy*. Corruption and *oligarchy* followed. Russia has suffered greatly as a consequence. With that background, observe that, when Kazakhstan's people suffered dreadfully in transition years, President Nazarbayev rejected powerful IMF pressures and other *laissez faire* ideologies and embraced an emerging doctrine of *Facilitative Government*. By such leadership, he rescued suffering people from disaster and advanced much-needed unity required for nation building throughout Kazakhstan.

I met briefly with President Nazarbayev during that challenging time. The United Nations Development Program (UNDP) and the newly installed U.S. Presidency of Bill Clinton were rejecting *laissez-faire* ideologies and embracing three dimensions of *Facilitative Government*, all of which Kazakhstan has increasingly sought to apply, as follows:

*Facilitation of Social Self Governance and Civil Society Institutions.
Facilitation of Workable Market Economics via Rule of Law Institutions.
Facilitative Government — nationally, provincially, and locally — grounded
in professionally expert public institutions, most particularly responsible
Civil Service, Research and Educational Institutions, and Military and
Security Services.*

These *Facilitative Government* concepts were powerfully embraced by the World Bank in its *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (ISBN: 978-0-8213-3770-7). The IMF was slower in acceptance of them. Also, under the rubric of *New Public Management (NPM)*, Commonwealth nations and the OECD continued for years to follow theories and practices that remained dismissive of Facilitative Government and strongly supportive of extensive, *laissez faire* privatization. An early example of such IMF impacts in Kazakhstan was an effort to privatize state-owned telecommunications via sale to a private international business, following practices imposed on Russia. That sale was terminated. Kazakhstan, instead, sought gradually to put in place Rule of Law institutions to facilitate extensive private enterprise in oil and mineral extraction, banking and finance, and other dimensions of the economy. Some failures and corruption occurred. However, a Market Economy has largely flourished under developing rules to facilitate successful private enterprise.

Clearly, such successes of Facilitative Government requires professionally expert Civil Servants to accomplish public services without intrusions of incompetence and corruption. That development of Civil Service has taken years of devoted work in Kazakhstan, as was explained at the 2013 Astana Economic Forum by Alikhan Baimenov, Chairman of the Agency for Civil Service Affairs of the Republic of Kazakhstan (published in October 2013 in the *Regional HUB of Civil Service's Electronic Journal*, pp. 21-27, under the title "Modernisation of Civil Service: challenges and solutions.").

Cultivation and Measured Growth of Constitutional Governance Institutions

Kazakhstan's path to today's impressive Civil Service advancement — in the relatively short span of only two decades, compared to

lengthier processes in most nations—attests to both devotion and endurance required to develop and sustain constitutional government and related institutions.

Consider the *astonishing decrease of the number of political appointees by eight times and the extensive professionalization and rise in expertise of Kazakhstan's Civil Service* within the past very few years. *This is an unsurpassed accomplishment in institutionalization of constitutional government.* That sort of fundamental change requires topmost national leadership. President Nursultan Nazarbayev and professionals who have implemented his vital policy merit global recognition for this historic development.

Beyond such distinctive political leadership at the top, capable human resources and advanced-knowledge technologies and systems are required to formulate and implement institutions of Constitutional Governance and Facilitative Government. To develop these capacities during the past 22 years, *Kazakhstan has practiced a principle of Intergenerational Interdependency and Human Resources Development.* Talented youths have been educated at topmost educational institutions abroad; Kazakhstan has substantially enhanced higher education internally; and, most crucially, splendidly educated and self-disciplined youths have been appointed to positions of vital importance with opportunities for enhanced professional expertise and influence. Yerbol Orynbayev, presently Aide to the President of the Republic and Kazakhstan, is an exemplar of this wise practice.

Bridging across three-plus generations of political and professional human resources in public service, Alikhan Baimenov is an example of *in-and-out* embrace of responsibility within government, of ever-loyal opposition, and of sustained cultivation and measured growth of Constitutional Government. That sort of complex political dynamic is essential to development of constitutional institutions, and President Nazarbayev's enduring presence has both contributed to and facilitated it. Yet, ultimate intergenerational change has remained among the great tests of constitutional government throughout history, and Kazakhstan is now wisely embracing that prospect by strengthening its constitutional institutions generally.

Professionalization of Civil Service is the prime example. Of special importance is Kazakhstan's recent creation of *Corps A*, consisting of the topmost 0.6% of its Civil Service members. Supported by both general and specialized training and development, the Executive Corps now corresponds in expertise and professionalism to other most respected public services globally.

Intergovernmental Relations among Kazakhstan's national, provincial, and local jurisdictions is another vital arena of instructive strengthening of Kazakhstan's Constitutional Governance. International organizations, particularly USAID, exerted pressures during the 1990s for extensive *decentralization* of KZ national government and *broad devolution* of responsibilities and authority to provincial and local governments. Knowledgeable observers generally recommended against such premature dispersion of power, calling instead for measured development of constitutional government capacities, including Civil Service and other Rule of Law institutions at all levels. A realistic concern in those early years was breakup of Kazakhstan as a nation through empowerment of oligarchs and warlords and/or incursions of across-borders forces. Today, those worries have subsided.

Astana's development as the national capital and as a North Central metropolis of distinction is now understood as an extraordinarily wise nation-building move. Earliest months and years there were challenging. The UNDP was the only international organization that initially supported full-time professional experts in the new Capital, requiring their brokerage among World Bank, Asian Development Bank, and other support organizations. However, with sustained developmental strategy and tactics, Kazakhstan rapidly reached an essential *turning point* for Astana's success.

Strengthening Almaty's governance capacities and supporting its cross-sector development as a broadly entrepreneurial business and cultural metropolis have been winning strategies as well. Metropolitan growth of Shimkent and Aktobe, balanced by other developments throughout Kazakhstan, now make strategic dispersion of responsibilities and authority realistic. Effective Civil Service continues as an essential requirement of such constitutional development.

Strategic Formulation and Shared Implementation of Non-Ideological Development

Strategic and tactical development planning and sustained implementation—*Kazakhstan 2030 and now Strategy Kazakhstan 2050*—have been and now are decisive in Kazakhstan’s successful advancements. It is important to observe, however, that these plans were built on strong foundations of Kazakhstan’s past and on its wealth of human and natural resources. *In short, Kazakhstan embraced its historical and natural path dependency as riches on which to build—not resources to be frittered away in responses to international organizations and other external pressures.*

Literacy in Kazakhstan slightly exceeded that of the United States and most other nations when the UNDP and KZ officials first invited me here in the 1990s. Presently, at a 99.6% level according to the United Nations, it still exceeds such nations as France, Germany, and the USA. Furthermore, advanced research and learning in arts, sciences, and technologies in Kazakhstan surpassed all other parts of the Soviet Union beyond Moscow and Leningrad before the breakup in 1992. Kazakhstan has wisely built on that heritage. Subsequent advances in learning and knowledge applications have been and remain basic pillars of strategies for the future. Clearly, among aims of Kazakhstan 2050, attainment of OECD performance levels considerably before that date appears promising.

Path dependencies—cultural roots and dynamics of change—are particularly relevant in advancements of both Rule of Law and Civil Services. In my very brief 1990s work with Kazakh law experts who were refining Civil and Public Law provisions, it was crucial to link developments with foundations of Kazakh jurisprudence. Alikhan Baimenov was among informed sources to me in that effort. Constitutional Law simply cannot be imposed by foreign lawyers and other short-term interlopers. It must be deeply rooted in the varied soils of a nation’s cultures as well as fertilized by constitutional jurisprudence of international merit.

That reality is also fundamental to Civil Services at local, provincial, and national levels. As a richly multicultural and geographically large nation, shared standards of Civil Service are vital to unity and advancements of Kazakhstan as a major nation. At the same time, situational variations are essential. *Balancing differentiation in values and practices of varied agencies and localities with shared integration among constitutional institutions is fundamental to public administration.*

Impressively, performance of the Agency for Civil Service Affairs demonstrates understanding of that complexity.

Beyond its riches of human resources and cultures, Kazakhstan's natural resources are enormous blessings. External exploitation of those resources involved many hazards in early years, and challenges remain that are beyond the scope of this analysis. It is essential to note, however, that natural resources extraction and other present resources are insufficient for present aspirations, let alone the future. The 2013 *Sustainable Development* theme of the Sixth Astana Economic Forum emphasized that. Kazakhstan's leaders clearly understand it. Impressively, *Strategy Kazakhstan 2050* and President Nazarbayev's detailed 2014 *State of the Nation Address* call for *essential diversification* of Kazakhstan's near-term and future economy. Those developments, in turn, require support of *Facilitative Government* institutions and, especially, *dynamic expertise and performance among Civil Servants*.

Impressively, the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan and its Research Institute and educational and training programs have been created to meet these needs. Institutionalization of the Agency for Civil Service Affairs has been accomplished as a foundational framework of Constitutional Government of Kazakhstan, sustaining the nation on promising paths for future advancements.

Conclusions: Factors in Kazakhstan's Impressive Development Model

Interdependence among nations and sustained embrace of responsibilities for global leadership were identified at the outset of this analysis as foundations of Kazakhstan's successful national independence. That model behavior accounts for its quick rise to global prominence. Creation of the *Regional Hub of Civil Service in Astana* is typical of Kazakhstan's actions. Reflecting on its internal practices since 1992, *intergenerational interdependence*—highly valuing and preparing youths for leadership, conjoined with respect for senior experience and historical paths of the Nation—was noted above as powerfully important also. Clearly, interdependent behaviors are vital qualities of Kazakhstan's culture and vital factors in its advancement.

Constitutional Governance and cultivation of governmental and political institutions in support of its development have been vital actionable measures taken by Kazakhstan, and they remain in dynamic growth modes. In key respects, Kazakhstan has followed paths recommended by Aristotle. When Western powers and some international development organizations were pushing CIS nations into both destructive *laissez faire* economics and undisciplined popular elections as principal marks of democracy, Kazakhstan resisted. Favoring challenging search for constitutional government—whether chiefly monarchy, aristocracy, or democracy—Aristotle had concluded that non-constitutionally grounded popular democracy amounts to Mob Rule. His research favored mixed and imperfect (non-ideological) constitutional forms, subject to Rule of Law, as paths to responsible civilization. Also, he embraced contradictory realities as natural and wise paradoxes. Embrace of such complexity has been recommended since Classical Times. Development of such understanding in development of constitutional institutions has largely engaged Kazakhstan, with some troubling faults along the way. Aristotle also observed in Classical Times that such challenging problems are inevitable in searching for foundations of human dignity and reasonableness. The Agency for Civil Service Affairs is a fitting example of such wisely sustained search. It is an outcome of many years of difficult development efforts. In updated Aristotelian fashion, it is now a key institution of Kazakhstan’s constitutional framework and an exemplar for other nations.

Non-Ideological, Strategic Development Planning and Implementation have been sustained paths of Kazakhstan’s astonishing success. Drawing on its historically diverse and shared cultures, its extraordinary levels of disciplined learning and talents, and deep resilience and strengths of its people to succeed despite exceedingly hard times, *KZ 2030* and now *Strategy Kazakhstan 2050* are ambitious but realistic paths into the future.

In brief, interdependence, growth of constitutional institutions, and non-ideological strategies and their sustained implementation have propelled Kazakhstan to both domestic success and global leadership. Combined, these three elements constitute a model for continued exemplary advancement.

APPROACHES AND INSTRUMENTS OF CIVIL SERVANT PERFORMANCE APPRAISAL IN EUROPEAN COUNTRIES

Joachim Vollmuth, PhD¹

Abstract

The performance appraisal is in all European countries an important instrument of the human resource management in the civil service - both as a facility to ensure the efficiency of the civil service as a whole and as a basis for measures of individual staff capacity building. In order to effect the performance appraisal European countries do apply various procedures which are based on different approaches: The objective oriented evaluation approach and the criteria oriented evaluation approach. A general statement that one of the approaches generates better results than the other is not possible. The suitability of the approaches can only be judged against the background of the specific civil service system and structures in place. In this regard the distinction between the career based civil service system and the position based civil service system is particularly relevant, because they entail different functions of the performance appraisal. The crucial question is, which of the approaches creates better conditions for the performance appraisal in order to fulfil its function in the civil service system concerned. In countries in which the career based civil service system is prevailing (for instance Germany) there is a clear tendency to the criteria oriented evaluation, whereas in countries with a position based civil service system (for instance the UK) the objective oriented evaluation is predominant.

Key words: *performance appraisal, career based and position based civil service system,*

Introduction

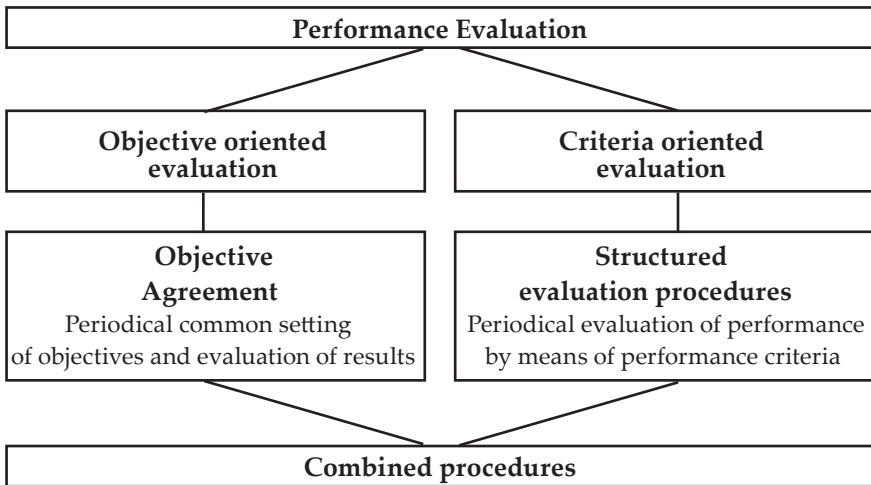
The exchange of information and experiences and the discussion of "best practices" are valuable sources for the modernization of the civil service in all countries. The German Federal Ministry of the

¹ Joachim Vollmuth (PhD in law) currently works as external auditor at the European University Institute in Florence (Italy), as senior advisor in EU projects and gives lectures in the field of civil service law and civil service structures from a comparative view. Before his retirement in 2009 he occupied various positions in the German Federal Ministry of the Interior, German Federal Academy and working groups of the Directorate „Governance“ of the OECD, European Public Administration Network („EUPAN“). This article is based on a presentation delivered at the Global Conference „Civil service personnel management: current issues and prospects“ on 22nd March 2014 in Astana. E-mail address: j-vollmuth@t-online.de

Interior takes advantage of this chance particularly by co-operating in the European Public Administration Network (“EUPAN”) and by participating in the working parties of the Directorate “Governance” of the OECD. I was in the Ministry of the Interior many years in charge of the co-operation both in the EUPAN and at the OECD in the field of the human resources management, and the information and experiences gained in the course of this work are the ground of this article. At both forums the subjects “performance evaluation and performance reward of public servants” were – and still are – core and permanent topics of discussion, since there is broad consensus that the motivation of the public servants for a best possible performance is a pre-condition for the efficiency of the public administration. This is even more important in times when more tasks have to be managed by less staff. In consequence good performance should be rewarded and bad performance should entail disadvantages. These statements sound rather simple, self-evident and downright as a basic aspect of fair treatment of public servants. However, they lead to a question, which is admittedly very complex and difficult to answer. The question is how performance can be evaluated in a fair, transparent and comprehensible manner. Even with regard to the term of “performance” there are controversial discussions. All in all it is widely recognised that it is not realistic to think of an entirely exact and objective performance evaluation, because subjective influences can never be eliminated completely from the evaluation process. The challenge is to reach an approximating result as good as possible. And it is also widely recognised that it is worthwhile to invest good efforts in this challenge. The results have not only high relevance for the efficiency of the public service as a whole but for the individual staff member as well - both by influencing the career progress and by building the ground for measures of staff capacity development. Furthermore the methods of the appraisal exercise influence the administrative culture considerably.

The Basic Approaches to Performance Evaluation

In order to effect the performance evaluation of their civil servants as fair, transparent and comprehensible as possible the European countries have developed different procedures and many of them invest ongoing efforts for further improvement. The procedures which we find in the practice can be categorized with regard to the basic approach as shown in the following table:



(Source: Guidance Performance Evaluation, German Federal Ministry of the Interior, Berlin 2006)

Between the approach of the objective oriented evaluation and the criteria oriented evaluation there is a fundamental difference:

- The focus of the objective oriented evaluation is on the fulfilment of the tasks. The core question is to which extent the staff member has achieved the objectives that have been set at the beginning of the appraisal period. The competencies of the staff member are addressed in the course of the process as well, but the emphasis is on a comparison of the objectives targeted at the beginning and the results achieved at the end of the appraisal period.
- The focus of the criteria oriented evaluation is on the person. The results of the work are evaluated, too, but the main subject of the evaluation are the competencies crucial for the fulfilment of the tasks. The measure of the evaluation are a set of predefined criteria. They provide the means for the analysis to which extent the staff member has demonstrated the competencies relevant for the tasks in his work during the appraisal period.

It should be added that in the practice of European countries often mixed procedures are applied combining elements of both approaches. However, this should not hamper the understanding and the consideration of the basic differences. Before getting to the question on

- how these basic approaches are implemented in the administrative practice of European countries
- and which of them can bring better results

some further basic remarks need to be made. We always have to keep in mind that the performance evaluation does not stand alone but is part of a system: It is carried out in the framework of a particular civil service system with its specific structures. The suitability of the basic approaches and of the specific procedures applied can only be judged against this background. To keep this in mind is even more important as we find very different structures of the civil service systems in the European countries.

The Relevant Framework: Different Structures of Civil Service Systems

In the civil service systems of the European countries (and all other developed countries) we find in general two kinds of structures which form two types of systems:

- the career based system,
- the position based system.

The table below gives a brief overview on the basic differences between the systems and indicates the functions of the performance evaluation in these systems:

	Career based system	Position based system
<i>Duration</i>	In general lifelong service with restricted „way out“; termination regularly only by disciplinary procedure.	Duration linked to the position; employment is often limited in time: fixed-term, temporary
<i>Selection of personnel</i>	Application and selection are directed to the career. Qualification requirements follow the profile of the career (career-category). Preparatory service regularly must be passed at the beginning of the career.	Application and selection are directed to the specific position (tasks, functions). Qualification requirements follow the needs of the position. No preparatory service established.
<i>Remuneration</i>	Depends primarily on the grade/rank reached. No compulsory link to the position.	Depends on the evaluation and classification of the position (tasks and functions).

<i>Career</i>	Career progress means promotion to a higher grade/rank. Promotion is possible without change of the position (in certain limits, which are often defined in HRM-concept).	Career progress means move to a higher classified position. Career progress is not possible without change of the position.
<i>Capacity building</i>	In order to enhance professional experiences and knowledge promoting measures are necessary (mobility, detachment, training etc.)	The change of position (tasks, functions) is inherent and fosters the growth of professional experiences and knowledge.
<i>Performance Appraisal</i>	Not directly linked to the salary system. Basis for career development by promotion. Basis for further capacity enhancement of the staff member.	Often directly linked to the salary system by means of different tools: - performance premium - performance step - performance percentage of base salary.

The fact that the performance appraisal has a different function in the various civil service systems leads to the consequence: We must not simply ask which of the basic evaluation approaches generates better results. On the contrary we should ask a more precise question: Which of the basic approaches does create better conditions for the performance appraisal in order to fulfil its function in the civil service system concerned? And which is therefore the better starting point for the development of specific appraisal procedures in this system?

After having clarified these basic aspects we now can take a look at some specific and practical appraisal solutions developed in European countries. Since we have seen that the suitability of the basic approaches (and of the procedures based on them) can only be judged against the background of the civil service system as a whole, we must not limit ourselves to the appraisal procedures, but take into consideration some further essential features of the systems as well. These are particularly the remuneration system and the career system which often are closely connected to the appraisal exercise. The following broad-brush outline aims at pointing out typical differences.

Features of Civil Servant Performance Appraisal in Germany

Germany has a population of around 82 mln and a public service of around 4.5 mln. Federal Government: around 0.45 mln; Regional Government (“Bundesländer” = constitutional entities): around 1.95 mln; Local Government: around 1.3 mln; Indirect Public Administration (agencies): around 0.8 mln. The public service consists of two different personnel categories parallel on all levels of public administration: public employees (contractual staff) of around 2.7 mln and civil servants of around 1.8 mln. The allocation of the personnel categories to the administrative areas and bodies is widely historically reasoned. The employment conditions for the civil servants were set until 2009 by uniform federal laws including career, remuneration and the pension scheme. The constitutional reform of 2006 changed the situation and gave more flexibility to the regional government („Bundesländer“): The federal parliament regulates now only the basic status of all civil servants whereas the “Bundesländer” regulate the career, remuneration and pensions of the civil servants in their domain, however, following common principles.

a) Remuneration system of civil servants:

The remuneration system for the general service is based on a scale with 16 grades in 4 grade groups and 8 seniority steps. Since the civil service law reform of 2009 the steps of seniority are flexible and varying in duration. The scale is well-balanced without significant discrepancies between higher and lower grade groups. For the managerial level there is a specific remuneration scale without seniority steps. The salaries are fixed and adjusted for all levels by law, but in general following the results of the collective agreements for the public employees. High transparency of the salaries is ensured by the publication of the scales in the law.

Performance pay does exist, but only to a rather modest extent. Instruments are the premium (up to one monthly base salary), the allowance and the temporary advancement to the next seniority step. The team premium (up to 250 % of the individual premium) is popular and granted often. The grant of the performance element is decided on in a non-formal flexible procedure. The direct superior

proposes and the Director General decides whether it will be granted and it is not connected to a performance appraisal.

b) Recruitment and career of civil servants:

Career based system: The recruitment is carried out for the career on the basis of general selection criteria, separated in 4 career paths linked to the educational achievements required. One way to access the first career path of the general category (“higher service”) is traditionally studies in law completed by 1st state examination, followed by a preparatory service of 2 ½ years and finalized by 2nd state examination on the level of the “Bundesländer”. The recruitment of successful candidates for the federal government is carried out in an additional selection process.

The career of civil servants is regulated on the federal government level in the Federal Career Ordinance, which provides basic regulations concerning the probationary period, the performance appraisal, the promotion, the advancement to a higher grade group, the measures of capacity building and training etc. (The Federal Academy of Public Administration is the central training facility of the federal government.) Comparable regulations, measures and institutions exist on the level of the “Bundesländer”.

The selection of civil servants for the leadership level is embedded in the general career development without a separate class of Senior Civil Servants. There are no special selection competitions. Potential candidates with continuous excellent performance appraisal in different positions are filtered out in a longterm process in close cooperation of the HRM division with the Director Generals of the line departments. The system is permeable and allows good chances also for “late developers”. The development of leadership qualification is supported by specific long-term training programs including the chance of an internship in an private economy enterprise.

c) Performance appraisal of civil servants:

The performance appraisal is an important factor for the career progress of the civil servants by promotion and thus indirectly relevant for the salary. The Federal Career Ordinance does not provide a clear directive for any of the basic approaches - objective

oriented evaluation or criteria oriented evaluation. However, it entails a clear tendency to the criteria oriented evaluation by enlisting some core personal-oriented criteria. The appraisal exercise is in principle obligatory for the leadership level as well, however exceptions are allowed for top-level managers and additionally an age limit can be set - most federal ministries have set the age limit at age 60.

The appraisal is carried out bi-annually on a regular basis with an obligatory formalized annual midterm review. The procedure is regulated in detail by each federal ministry (principle of "HRM-sovereignty"), but following common principles. The core tool of the appraisal procedure is the appraisal form. All forms start with a general information on the staff member concerned and a box where the job description has to be recorded. The main part consists of a catalogue of performance criteria in several dimensions, mostly like these are:

- Professional competence: professional knowledge / quality and validity of work results / quantity of work and delivery in time / appropriateness of means.
- Methods of work: planning and organisation, setting of priorities / independence, initiative, ideas / commitment, ability to cope with pressure / expression oral and in writing.
- Social competence; conduct concerning communication and information / co-operation and team-oriented action / conduct in conflict situations, ability to accept criticism.
- Leadership competence: ability to guide staff, ability to delegate, control and assess / ability to set objectives and to motivate for performance.

The appraisal results are in general reflected through 5 to 7 assessment levels, e.g. from "exceeds the requirements" via "meets the requirements for the most part" until "does not meet the requirements". The best results are regularly quoted. This means for instance that the best result of 7 assessment levels may only be granted to 10 % of the staff members appraised. In order to ensure the compliance with the quota multi-step procedures are often applied involving several hierarchical levels.

Whereas a wide agreement exists with regard to the performance dimensions and the sub-criteria we find significant differences

concerning the details. Some forms contain no more than the criteria and a horizontal line for the assessment levels whereas others try to provide additional guidance by precise definitions describing the assessment levels for each of the criteria.

Additionally to the more backward oriented performance evaluation during the appraisal period the appraisal forms mostly contain a separate part for the evaluation of the staff member's capacity for future positions ("potential analysis"). Specific criteria are for example:

- Professional competence: willingness and ability to learn.
- Methodical competences: planning and organisation, setting of priorities / skills to negotiate / service orientation / competence of conceptual work.
- Leadership competence: competence to guide staff and to enhance qualification / ability to make decisions and to force them through.

The composition of the criteria in the forms varies with regard to the functions and duties of the staff member concerned – both for the performance evaluation and the potential analysis. There are different forms, for example, for managers / administrators / assistants / auxiliary personnel etc. For the management level, for instance, the leadership competence is part of the performance appraisal and not of the potential analysis. For staff without management tasks (administrators and assistants) the form is structured the other way round.

Features of Civil Servant Performance Appraisal in the United Kingdom

The UK has a population of around 64 mln and a public sector of around 5.7 mln – 2.75 mln in Central Government, 2.45 mln in Local Government and 0.5 mln in Public Corporations. The bulk of the public servants are employed on a contractual basis under the general labour law. The personnel category of civil servants exists only in the central government administration, around 450.000, thereof around 1/3 in ministries and 2/3 in executive agencies. The regulation of the employment conditions and the salaries is highly decentralized (except the Senior Civil Service) and delegated to the ministries and

agencies, which negotiate the conditions independently with the trade unions. A general framework is provided by the Civil Service Code (containing, basic “musts” and “must nots”), the Civil Service Management Code (prescribing the scope of the regulations by the organs) and regulations of the Treasury. The “Senior Civil Service” forms a particular group of top managers with a high remuneration level and a separate human resources management centralized at the Cabinet Office.

a) Remuneration system of civil servants:

The salary of civil servants is composed of 2 elements: Base pay and performance premium.

- The base pay is determined by a system of salary bands in several salary groups. Each salary band includes 6–10 progression steps (= around 3 % increase), which are in general performance related. However, fixed periods for the advancement in these steps are partially agreed on with the trade unions in order to guarantee a minimum pay. The minima and maxima of the salary bands are adjusted each year guided by the “Hay-Report” taking reference to the economic development.
- At the end of the year a performance premium is granted, which is regularly not pensionable. The amount of the premium depends on the result of the performance appraisal - an average proportion of 12 % of the base pay is reported.

b) Recruitment and career of civil servants:

Position based system: The qualification requirements for the recruitment are linked to the specific vacant position. The selection procedure is regulated and managed by the authority concerned. For the selection of higher positions in general an assessment center procedure is applied.

Following the principles of the position based system the career progress requires the move to a position higher classified. There is no formal structure of ranks and no planned promotion. However, individual development plans are prepared in order to enhance the capacity of the civil servants. The authorities are free to use the comprehensive programs of the National School of Administration or private training institutions.

The assignment to a management position requires the admission to the pool of the Senior Civil Service (“SCS”). This pool is replenished out of the so-called „Fast Stream“: For the members of the “Fast Stream” the regular duration of a career step is shortened and particular training programs are provided. They are selected in internal competitions open for junior civil servants with university degrees above average and continuous excellent performance appraisals.

c) Performance appraisal of civil servants:

The performance appraisal has a core function for the salary system – both for the progression steps and for the performance premium. It is carried out annually and based on a system of “objectives agreement”. Common binding principles are provided in the “Richard-Report”:

- Starting points are the overall objectives of the authority in its “Business Plan”.
- At the beginning of each year the specific objectives, qualifications and skills needed are discussed and agreed on between the superior and the staff member including the criteria of the evaluation.
- The progress is checked on in a formalized midterm-review.
- At the end of the year the results are evaluated and agreed on between the superior and the staff member. The results are fixed only in narrative form, numeric assessment marks have been abolished. However, quoted levels of assessment set by the ministry or agency must be respected. In the Cabinet Office, for example, three groups of performers are defined: top performers (around 25 %), middle performers (around 65 %) and weak performers (around 10 %).

The outcome of the appraisal is the basis for the negotiations in the „award panels / local pay committees“ each dealing with 30-40 members in average. In these panels the ranking of the staff members is decided on and on this ground the extent of the premium is set. Thus the appraisal procedure shows fairly the character of a bargaining process and differs fundamentally from the approach in Germany.

The performance assessment for the members of the Senior Civil Service follows similar principles and the levels of assessment are quoted as well. Proportions of around 25% for the top level, 65-70% for the medium level and 5-10% for the bottom level are reported. The supervisor of the manager concerned proposes the extent of the performance pay and the amount of the premium. The final decision is made by the Senior Civil Service Pay Committee.

Features of Civil Servant Performance Appraisal in the Netherlands and Finland

Finally we should take a look at two other European countries, which show instructive features of the performance appraisal system:

a) The example of the Netherlands:

The Netherlands have a population of around 16.4 mln and a public service of around 1 mln. Similar to Germany the public service consists of two personnel categories, the civil servants and the public employees (contractual basis). However, on the central government level we only find civil servants. The employment conditions are centrally set in the „General Service Regulations“ and the „Civil Service Pay Decree“. The recruitment and career follow the position based system for both personnel categories. The remuneration is based on salary scales with 18 grades in 6 groups and with a rather high number of 10–15 steps. For the staffing of the high-level positions a specific class of „Senior Civil Service“ exists with a separate personnel management in the Ministry of the Interior and Kingdom's Relations. The members are selected in internal competitions.

With regard to the performance appraisal system two aspects are striking. The first aspect is the link between the performance appraisal and the steps: advancement in the step scale is only possible if the staff member has reached good appraisal results. In case of an outstanding good performance a premium can additionally be granted. The second aspect is the method of the appraisal: It is carried out annually in the form of a “personnel dialogue”, i.e in a rather simple and non-bureaucratic manner, including the performance in the preceding period, an agreement on future objectives and the competencies needed for the achievement of the latter. The results are fixed and reported to the human resource management unit in a fairly lean and clear form.

b) The example of Finland:

Finland is one of the smaller countries in Europe with around 5.3 mln population and around 0.68 mln in the public service. The public service consists of two personnel categories as well, but with a high proportion of civil servants (around 80 %) and a small proportion of public employees (around 20 %). The “State Civil Servants Act” and the “Employments Contracts Act” provide centralized basic legal regulations. The remuneration is composed of basic pay and personal pay. The proportion of the performance element can amount up to 50 % of the basic pay, up to 30 % of the total salary – an average rate of around 20 % is reported. The level of the basic and personal pay is fixed in collective agreements with the trade unions. The recruitment and career development follow the position based system for both personnel categories.

The performance appraisal is carried out by means of rather simple and clear forms decided on by the ministries and agencies. They contain usually 5 factors with 2-3 sub-criteria and 5 numeric performance marks, which are divided into 0.5 steps. In our context it is of particular interest that in Finland the performance appraisal is often linked to the salary system by means of an unusual method: A calculation method based on performance points, performance levels and percentages of job-specific base pay, which constitute the performance-related “personal pay”. The following table shows an example of the National Board of Patents and Registration:

Performance points	Performance level	% of job-specific pay
< 1.95	1	0
1.95 – 2.24	2	4.8 %
2.25 – 2.54	3	9.6 %
2.55 – 2.84	4	14.4 %
2.85 – 3.14	5	19.2 %
3.15 – 3.44	6	24 %
3.45 – 3.74	7	28.8 %
3.75 – 4.04	8	33.6 %
4.05 – 4.34	9	38.4 %
4.35 – 4.64	10	43.2 %
> 4.65	11	48 %

(Source: Guidebook on best practices, Warsaw 2009, EU Transition Facility PL2006/IB/OT/03/TL)

In consequence the superiors (heads of units and Director Generals) have a direct and considerable influence on the remuneration of their staff and therefore a high responsibility, which requires a particular managerial competence. All in all such a system might be recommendable for rather smaller countries with smaller scale administrative authorities. The size of the administrative units should not be underestimated, because the personal knowledge and the personal trust are important framework conditions for the performance appraisal as well.

Résumé

At the beginning of this article it could be stated that none of the basic approaches – objective oriented evaluation and the criteria oriented evaluation – is better than the other or generates better results. The crucial question on the contrary is which of the basic approaches creates better conditions for the performance appraisal in order to fulfil its function in the framework of the civil service system and structures in place. Furthermore, which therefore the better starting point is for the development of specific appraisal procedures in this framework. At this point we should briefly remember

- the different focus of the evaluation approaches:
 - the focus of the criteria oriented evaluation is on the competencies that the staff member demonstrated during the appraisal period,
 - the focus of the objective oriented evaluation is on the fulfilment of the tasks and on the demonstrated results at the end of the appraisal period;
- the different functions of the appraisal in the civil service systems:
 - in the career based systems the appraisal is in general not directly linked to the salary system. It forms the basis of the career development and is therefore often combined with the evaluation of the potential for future employments.
 - in the position based systems the appraisal is often directly connected to the salary system (in the UK linked to the performance premium; in the Netherlands to the performance step; in Finland to the personal pay element).

Having in mind these basic aspects it does not come as a surprise that we find a clear tendency in the practice of the European countries:

- In the countries where the career based civil service system is prevailing there is a tendency to the criteria oriented evaluation. The focus of this approach on the competencies of the staff member corresponds to the objectives of a longterm capacity building and career development.
- In the countries with a position based civil service system there is a tendency to the objective oriented evaluation. The focus of this approach on the fulfilment of the tasks and on the specific results during the appraisal period fits particularly well to systems with a direct link between the appraisal and the performance pay.

At this point we should make a cut. The next step would be a reflection concerning the development and shaping of specific appraisal procedures in detail. This exercise would have to take into account the basic interdependencies pointed out above and could benefit from the examples that we find in the practice of European countries. However, this step would go beyond the possibilities of this article. At this place only a few practical experiences can be highlighted, which are important for the elaboration of specific appraisal procedures:

Criteria oriented evaluation:

- In the practice we find comprehensive catalogues with different performance dimensions and many criteria and sub-criteria. A high number of criteria can stimulate the idea of a high degree of objectivity which, however, in the end can only be a pseudo-objectivity. The appraisal will always be influenced by the subjective estimation of the superior, and this subjective influence cannot be eliminated.
- On the other hand such catalogues with a sound number of performance criteria can provide a valuable support for the dialogue between the superior and the staff member. This benefit should not be underestimated.
- The quotation of the best assessment levels has turned out to be a crucial factor for the practical execution of the appraisal. On one side the quota perform an important function: They block the usual tendency to grant assessment levels above average to an inflationary extent and thus help to achieve consistent appraisal results. Therefore specific procedures must be applied in order

to ensure the compliance with the quota. On the other hand it is crucial to limit these procedures to a reasonable extent. In cases where lengthy multi-step procedures are applied in order to ensure the compliance with the quota, the exercise can drive the appraisal process to a cumbersome bureaucratic burden for all parts involved.

Objective oriented evaluation:

- The setting of realistic objectives for a longer period can be difficult and time-consuming for wide areas of the public service. The practicability of this approach should be estimated in a differentiating manner taking into account the nature of the tasks of the administrative body concerned. The procedures for the implementation should be adjusted to these practical constraints.
- The objective oriented evaluation is necessarily directed to the individual work place. A fair comparison of the staff members' performance can be difficult for the human resource management unit particularly in big administrative bodies. This effect can be increased if the appraisal result is exclusively laid down in a narrative description. It is important to keep in mind the comprehensibility of the appraisal result for all instances involved in the human resource management process.

Finally an experience should be mentioned which is crucial for both approaches – regardless whether it is criteria or objective oriented – and constitutes a pre-condition for the success of any performance evaluation exercise: The result of the appraisal should never be an unpleasant surprise for the staff member concerned. An unforeseeable and unexpected outcome necessarily has particular demotivating impacts and is furthermore contrary to the principles of a fair treatment of the staff. The mid-term review is therefore an important part of the appraisal process, which must be carried out thoroughly. It should include both the constraints of the work and the competencies (skills and knowledge) required and be made mandatory by means of respective provisions.

CIVIL SERVICE SYSTEM IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

Manvel Badalyan¹

Abstract

This paper discusses the formation and development of civil service in Armenia. It draws attention to the institutional arrangements supporting civil servants' recruitment, retention and attestation and makes a particular emphasis on the challenges and the way forward.

Key words: *civi service, Armenia, recruitment, retention.*

The issue of human resource management of the state plays a key role in implementing a new model of public administration and in addressing issues related to establishing a democratic, jural and civil society. The effective settlement of these issues significantly depends on people directly dealing with them.

In 1991, following the declaration of independence, the Republic of Armenia stepped into a transitional period. Due to radical socio-economic changes, the public administration system was undergoing its initial stages of development: everything had to be started from scratch. State officials lacked experience in public administration. Undoubtedly, an orderly and regulated system of human resource policy could not have been shaped under such conditions overnight. The legal basis for the new human resource policy was established through adopting the Law of the Republic of Armenia on "Civil Service" (hereinafter the Law) on December 4, 2001 by the National Assembly. Upon coming into force on January 9, 2002, along with a number of other civil service principles, the Law established and adopted a new approach to appointing civil servants to positions in certain public administration bodies which was seen as an unprecedented step towards professionalisation. Resulting from the administrative reforms, this approach aimed at establishing a sustainable and qualified reserve of civil servants and had as its goal the regulation and systematization of state human resource policy.

In order to implement a common state policy of the civil service in the Republic of Armenia, the Civil Service Council of the Republic of

¹ *Chairman of the Civil Service Council of the Republic of Armenia*

Armenia (hereinafter the Council) was established by the Law. The Council was the result of public administration reforms and of anti-corruption policy, tasked to carry out a common, efficient human resource policy, to recruit skilled personnel with high ethical values for positions within the state machinery, irrespective of the changes in the correlation of political forces, to ensure the legal safeguard of civil servants and to protect their legitimate interests.

The Council consists of seven members: the Chairman, the Deputy Chairman, and the five members. The members of the Council are appointed for a six-year term; they are appointed to office and relieved from office by the President of the Republic of Armenia upon submission by the Prime Minister of the Republic of Armenia. The Council has developed and adopted relevant laws and sublegal acts.

It is necessary to note that the Law regulates the basic principles of civil service in the Republic of Armenia, the classification of civil service positions and grades, the issues related to civil service position appointments, to the attestation and trainings of civil servants, and to the personnel reserve of civil service; it defines the legal status of civil servants, the organizational and governing principles of civil service, etc.

The operation of the Republic of Armenia's Law on "Civil Service" extends to 7601¹ persons occupying positions envisaged by the Roster of Civil Service positions in the following 46 state bodies:

- a) The Staff of the President of the Republic of Armenia;
- b) The Staff of the Government of the Republic of Armenia;
- c) The Staff of the Republican Executive Bodies of the Republic of Armenia;
- d) The Staff of state bodies acting in the administrative field of the Republic of Armenia's Ministries;
- e) The Staff of Marzpetarans /Regional Governor's Offices/ of the Republic of Armenia;
- f) The Staff of permanently operating bodies created by the laws of the Republic of Armenia, with the exception of the Central Bank of RA.

Since the formation of the civil service system, structural and content based reforms have been carried out through several phases which resulted in the formation of the civil service system and in

¹ As of February 1, 2014

working out of a relevant legal and methodological basis essential for organizing and holding competitions, attestations, and trainings; also tools and mechanisms ensuring their implementation were designed.

The civil service system of the Republic of Armenia is a formal/regulated system, which is governed by clearly defined laws and other sublegal acts.

In organizational terms, the civil service system is a mixed system with promotion oriented elements and components determining the peculiarities of recruitment, attestation, and training systems.

Currently, the public administration system of the Republic of Armenia is undergoing reforms, and the civil service reforms are being carried out in parallel and in full harmony with public administration reforms. Since 2009 an e-government system and an electronic system of developing action plans (including civil servants) were implemented in the country's state bodies, incorporating such modules as developing working plans, performance assessment, or workflow documentation.

The Bodies for Management and Organization of Civil Service

The following are the bodies for management and organization of civil service:

1. The Civil Service Council;
2. The Chiefs of Staff.

The Council is the body responsible for developing the policy of the Republic of Armenia's civil service system, its implementation, the coordination of the functioning and controlling of the system.

Classification of the Civil Service Positions

The civil service positions are classified into the following groups:

- a) The highest Civil Service Positions;
- b) The chief Civil Service Positions;
- c) The leading Civil Service Positions;
- d) The junior Civil Service Positions.

The group of the highest civil service positions is broken down into Subgroups 1 and 2, while the groups of the chief, leading and junior civil service positions are broken down into Subgroups 1, 2 and 3.

The general description of each group of civil service positions is approved by the Civil Service Council.

Classification Grades of Civil Service

The following classification grades are granted to civil servants:

- a) highest positions: the classification grades of State Counselor of the 1st or 2nd class of the Civil Service of the Republic of Armenia are granted to civil servants occupying the highest Civil Service Positions.
- b) chief positions: the classification grades of Counselor of the 1st, 2nd and 3rd class of the Civil Service of the Republic of Armenia are granted to civil servants occupying the chief Civil Service Positions.
- c) leading positions: the classification grades of Leading Servant of the 1st, 2nd and 3rd class of the Civil Service of the Republic of Armenia are granted to civil servants occupying the leading Civil Service Positions.
- d) junior positions: the classification grades of Junior Servant of the 1st, 2nd and 3rd class of the Civil Service are granted to civil servants occupying the junior Civil Service Positions.

The highest classification grades of State Counselor of the 1st and 2nd class of the Civil Service of the Republic of Armenia are granted by the President of the Republic of Armenia. The president also reserves the right to degrade and deprive the civil servant of the classification grade.

Recruitment System

The legal framework which regulates the recruitment system is comprehensive, clearly defining the principal procedures and requirements, the responsible institutions and their competences. This area is regulated by law as well as by a number of sublegal acts. The competitions for vacancies are held according to clear and simple procedures. Presently, there are two main recruitment methods applied: open competitions and out-of-competition appointments.

We distinguish between two types of competitions:

- competitions that are organized and held by the Civil Service Council of the Republic of Armenia for occupying the highest and chief Civil Service Positions

- competitions that are organized and held by the relevant state body for occupying leading Civil Service Positions.

From 2011 onward, the Council has been holding centralized testing for candidates for occupying civil service junior positions at least once in 3 months. The testing is performed by the Testing Committee created by the Civil Service Council. Those participants who overcome the testing assignments receive certificates for occupying civil service junior positions. The certificate is valid for a one year period. The citizen holding the certificate may apply to relevant state bodies for the vacant civil service junior positions.

The announcement on holding a competition for occupying the civil service vacant position is published no later than one month prior to the competition, in a press outlet and other mass media (incl. online media).

The competition is held in two stages: testing and interview. The testing can be held through computer or in writing. Tests for checking the participants' knowledge are built out of the questions installed in the computer and questions selected randomly from these according to the procedure determined by the Civil Service Council.

Those participants who give correct answers to at least 90 per cent of the test assignments obtain the right to participate in the second stage of the competition – the interview. The interview with the participants is held through written question cards that check their professional knowledge and capability, practical abilities and management skills. After answering each question of the question card, each member of the Commission evaluates the participant's answer with the maximum of 10 points. At the stage of the interview, the percentage expression of the points scored by the participant must be at least 75% to pass the interview stage.

Three participants, who pass the interview stage by obtaining the maximum total percentage of both the testing and interview, are declared winners of the competition. The competition results are declared on the same day after holding the competition.

After the competition results are declared, these results may be appealed by the participant or by a member of the competition commission, in a written form.

In the event of the emergence of a temporary vacant civil service position, by the discretion of the official having jurisdiction to appoint him/her to the position, this position is occupied by a substitute civil servant envisaged by the passport of the given position for a period of up to 6 months, or by the civil servant registered in the short-term civil service personnel reserve, but in case of impossibility, by signing a term employment contract with a person registered in the long-term civil service personnel reserve, and in case of impossibility, by signing a term employment contract with another person.

Attestation of the Civil Servant – Performance Appraisal

Attestation system is the indivisible part of the civil service system. The attestation system, which is currently applied, is very well regulated, too. It is regulated by law and by a number of sublegal acts that define the applied procedures, the responsible institutions, their functions, responsibilities and competences.

Every year at least one third of civil servants representing the corresponding body is subject to mandatory attestation. The regular attestation of civil servants is carried out once every three years. The extraordinary attestation of civil servants can be carried out at least one year after the regular attestation is held. It is carried out on the basis of a reasoned decision by the official having jurisdiction to appoint him/her to the position.

The attestation is carried out with the immediate participation of the civil servant. The civil servants subject to attestation are informed about the attestation no later than one month prior to the attestation.

The attestation is held in the following ways:

- documentary;
- testing and interview

The civil servants, who have higher civil service classification grade, envisaged by this Law for the subgroup of the position occupied, are subject to documentary attestation. The documentary attestation is held through an interview. The civil servant has the right to become acquainted with the attestation results and appeal

against them if needed. Since 2009, performance appraisal system has been introduced in the Republic of Armenia which is entirely conducted electronically.

The Civil Service Personnel Reserve

The types of civil service personnel reserves are:

- a) Short-term personnel reserve
- b) Long-term personnel reserve

The persons released from the civil service position are registered in the short-term civil service personnel reserve on the grounds envisaged by the Law (reduction of the staff, etc).

The following persons can be registered in the long-term personnel reserve: persons, whose one-time period in the short-term personnel reserve is over, participants of the competition for the civil service vacant position who have been considered winners but have not been appointed to the position.

The one-time maximum period for the civil servant to be enlisted in the short-term personnel reserve is six months while in the long-term personnel reserve is one year but not longer than his/her having attained age 65.

New Policy

Along with fulfilling the obligations envisaged by the Law, in 2009 the Republic of Armenia's Civil Service Council jointly with the EU SIGMA support made an assessment of the system resulting in development of a new "Policy Paper on Civil Service Reform of the Republic of Armenia" in 2012. At this stage, the format and the period for reform implementation is being discussed with the stakeholders.

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАЗАХСТАНА

Б. С. Абдралилов¹

Одним из факторов укрепления государственного устройства является формирование профессионально подготовленного кадрового состава государственной службы. В своем Послании народу Казахстана 2012 г. Глава государства обозначил в качестве приоритетного направления подготовку *квалифицированного политического класса управленцев*, который должен отвечать усложняющимся требованиям управления государством.

Свой вклад в успешное осуществление этого направления вносит Академия государственного управления, созданная Президентом Казахстана. Академия как ведущий научно-образовательный центр по подготовке государственных служащих обеспечивает кадровое и интеллектуальное сопровождение реформ государственного управления для всех регионов республики. Вызовы времени, и изменяющиеся экономические условия ставят перед современным Казахстаном новые цели и задачи, решая которые мы можем внести лепту в его укрепление и процветание.

Структура, учебные планы и программы Академии согласовываются с Администрацией Президента, Верховным судом, Агентством по делам государственной службы, Министерством иностранных дел. Академия осуществляет также деятельность в соответствии с потребностями государственных органов, направляющих свои кадры на обучение и повышение квалификации. Выпускники Академии работают в Администрации Президента Республики Казахстан, Правительстве, центральных и местных органах государственного управления, среди них есть министры, вице-министры, ответственные секретари, руководители ведомств, Чрезвычайные и Полномочные послы.

Академия является известной не только в республике, но и в странах ближнего и дальнего зарубежья, дискуссионной

¹ Ректор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

площадкой для обсуждения актуальных проблем модернизации государственного управления и государственной службы, ее отличают высокий удельный вес лекторов-практиков, ученых, кандидатов, докторов наук, докторов философии PhD, профессоров, имеющих опыт работы на государственной службе. Здесь работают эксперты-аналитики, привлекаемые в аналитические группы Правительства и других государственных органов. Все это позволяет Академии быть одним из первых вузов в центрально-азиатском регионе по рейтингам, повышению индекса доверия работодателей и претендентов, по подготовке и переподготовке государственных служащих.

В Академии полностью переформатированы подходы к обучению государственных служащих по магистерским и докторским программам. В реализации учебных программ применяется передовой мировой опыт, принимаются во внимание мнение наших слушателей, рекомендации государственных органов. За последние два года благодаря разработанной при поддержке проекта Евросоюза Концепции развития Академии удалось внести значительные изменения в работу, избавиться от существовавших ранее недостатков и развить преимущества.

В результате проведенной в 2012–2013 годах модернизации учебно-методической, научно-исследовательской работы в Академии процесс обучения государственных служащих, судей и работников судебной системы, внешнеполитической сферы приобрел характер, ориентированный на практическую направленность обучения и потребности системы государственного управления и государственной службы, судебной системы.

Учебные программы разрабатываются совместно и по согласованию с государственными органами, с учетом реальных практических потребностей системы государственного управления и государственной службы страны. С целью обеспечения качества разрабатываемых программ проводятся круглые столы, социологический опрос и анкетирование среди государственных органов и

государственных служащих. В основу разработки новых учебных программ закладывается компетентностный и практикоориентированный подходы, что повлекло за собой необходимость внедрения инновационных методик обучения. Вышеназванные мероприятия по модернизации позволили перейти Академии на новый качественный уровень обучения и занять свою нишу в международном образовательном пространстве. Учебные программы Академии прошли международную сертификацию в специализированном аккредитационном международном центре AQA (Австрия).

Впервые при построении траектории обучения основной упор был сделан на усиление компетенций государственного служащего. Все программы обучения были обновлены в соответствии с международными требованиями по подготовке магистров и докторов, которые базируются на инновационных технологиях в сфере обучения и ориентированы на гибкое, индивидуализированное обучение. Выстроенная в настоящее время обновленная образовательная траектория, нацелена на подготовку практикоориентированных государственных управленцев.

Совершенствуя учебные программы, преподаватели в первую очередь исходят из того, что содержание рабочих учебных программ, дисциплины должны соответствовать текущим потребностям и перспективным ожиданиям системы государственного управления и государственных органов. В связи с этим на занятиях широко используются интерактивные, инновационные методы обучения, направленные на формирование навыков, необходимых государственному служащему. Практикоориентированные знания, навыки и умения необходимы для анализа структуры государственного управления и ее функционирования, планирования и прогнозирования, выработки технологий принятия управленческих решений, проведения оценки эффективности деятельности государственных органов.

Изучение дисциплин проводится с учетом специфики инновационных процессов, реализующихся в различных сферах государственной деятельности. В рамках учебных

дисциплин преподаватели организуют выездные занятия в государственные органы, Парламент РК, суды. Занятия, как правило, проводятся в интерактивном режиме. В учебном процессе используются различные формы обучения: лекции с разбором статистических показателей и практики государственного управления, ситуационные задачи, кейсы, тренинги, свободный обмен мнениями, выездные занятия, участие в научно-практических семинарах, круглых столах и т.д.

В последнее время Академия уделяет большое внимание вопросам совершенствования организационных форм образовательного процесса и соблюдению учебной дисциплины. В результате значительно укрепились организационные основы, учебная дисциплина, как со стороны преподавательского состава, так и со стороны слушателей.

В Академии налажен процесс непрерывного обновления навыков и знаний наших преподавателей. Второй год подряд действует программа обучающих семинаров, тренингов, мастер-классов для профессорско-преподавательского состава по применению инновационных методов и технологий обучения с привлечением ведущих экспертов Евросоюза и зарубежных вузов-партнеров, по формату «тренинг для тренеров». Уже проведено более 15 обучающих семинаров-тренингов для преподавателей. Качественный состав зарубежных лекторов-тренеров и тематика обучающих семинаров, дали ощутимые результаты для профессорско-преподавательского состава в обучении государственных служащих.

В соответствии с Посланием Президента «Стратегия «Казахстан – 2050» – новый политический курс состоявшегося государства» знания и профессиональные навыки становятся ключевыми ориентирами современной системы образования, подготовки и переподготовки кадров.

В структуре Академии функционирует Национальная школа государственной политики, созданная Указом Президента Республики Казахстан как структурное подразделение Академии с целью подготовки государственных служащих элитного звена, способных к эффективной реализации

государственной политики. Учебный процесс в НШГП состоит из казахстанского и зарубежного компонентов. Партнером по реализации зарубежного компонента является Университет Дьюк (США), где слушатели получают практический, реальный опыт, сравнивая казахстанскую практику и методы, технологии, применяемые в США. В 2013 году программа, целью которой являлось повышение качества подготовки, претерпела значительные изменения, а именно была пересмотрена содержательная часть учебных модулей, усилен зарубежный компонент путем включения дополнительного модуля по лидерству Федерального института повышения квалификации федеральных государственных служащих при Офисе по управлению кадрами США (FEI) в г. Вашингтон.

Академия сотрудничает с ведущими школами и вузами, которые занимаются подготовкой государственных служащих и являются топовыми в мире высшими учебными заведениями. Так, в 2013 году достигнута договоренность о переходе на новый уровень сотрудничества с Национальной школой управления Франции (ENA) по взаимозачету кредитов в рамках реализации нового трехстороннего сотрудничества «Академия – ENA – Университет Сорбона-Пантеон 1».

Впервые в 2013 году реализована программа двойного диплома с Национальной школой управления Франции (ENA), входящей в число элитных школ государственного управления стран Европейского Союза. По данной программе окончили обучение 7 выпускников Академии. Стоит отметить, что в рамках совместной магистерской программы выпускники пилотного международного образовательного проекта прошли первый год обучения в Академии и на втором году учебы успешно освоили 4 модуля в ENA: «Управление и институты», «Глобальное управление», «Европейские отношения», «Современное государственное управление». Кроме того, выпускники прошли стажировку в государственных и местных административных органах Франции. В рамках данного образовательного проекта впервые осуществлен взаимозачет кредитов вузов-партнеров.

Академия активно сотрудничает с известными международными организациями. Результатом такого сотрудничества

является проведение совместных обучающих мероприятий, обмен опытом, работа над различными проектами и т.д.

В 2013 году в ходе переговоров с представителями Университета Лейден достигнуто взаимопонимание в вопросах создания совместной программы МРА, проведения совместных научных исследований в области сравнительного анализа государственного управления и реформ государственной службы в странах ЕС, противодействия коррупции и защиты национальных интересов в наднациональных институтах управления.

С принятием Указа Президента Республики Казахстан от 27 августа 2013 года № 623 «О внесении изменений в Указ Президента Республики Казахстан от 11 октября 2004 года № 1457 «Об утверждении Правил переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Республики Казахстан» в Академии начата активная работа по совершенствованию системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Семинары повышения квалификации направлены на совершенствование профессиональных и управленческих компетенций участников. Программы повышения квалификации государственных служащих разрабатываются в зависимости от целевых групп:

- повышение квалификации политических государственных служащих;
- повышение квалификации административных государственных служащих корпуса «А» и «Б»;
- повышение квалификации судей и работников судебной системы;
- повышение квалификации работников межэтнических и межконфессиональных центров.

В сфере повышения квалификации Академия основной упор делает на организацию семинаров по приоритетным темам, потребность в которых определена Правительством, Администрацией Президента и др. Это семинары повышения квалификации по направлениям оценки эффективности

деятельности государственных органов, международным переговорам, молодежной политике и др.

В среднем за год Академия организует порядка 50–60 семинаров повышения квалификации с продолжительностью от трех дней до двух недель. Семинары проводятся с привлечением отечественных и зарубежных экспертов. Доля приглашенных лекторов с государственных органов составляет свыше 70%. Это позволяет участникам семинаров обсуждать вопросы по теме с непосредственными разработчиками государственных программ, нормативных актов и др.

В прошлом году Академию посетили свыше 60 иностранных экспертов, которые принимали участие в работе семинаров, круглых столов, конференций. Например, в качестве лекторов были приглашены Джонатан Пауэлл – действующий старший эксперт Policy Advisory Group (Великобритания), Стивен Кондри – Председатель Федерального совета по заработной плате США, Мэтью Карл Стэффорд – декан факультета Института государственных служащих США, Родни Домер – профессор Школы по финансам и коммерческому законодательству (Новая Зеландия), Тае-Юн Ким – профессор Университета Ханьян (Южная Корея).

Переподготовка – важное направление, осуществляемое с целью формирования дополнительных профессиональных знаний, связанных с поступлением впервые на административную государственную службу корпусов «А» и «Б» либо назначением впервые на руководящую административную государственную должность корпуса «Б». В среднем за год в Академии курсы переподготовки проходят порядка 600 государственных служащих.

Корпус «А»

Проявлением высокого доверия Главы государства является то, что в соответствии с Указом № 623 от 27 августа 2013 года Академия определена как структура, ответственная за подготовку, переподготовку и повышение квалификации административных государственных служащих корпуса «А».

Коллектив Академии признателен за высокое доверие и большую ответственность, которые возлагаются на нас.

При поддержке партнеров Академии – Федерального института повышения квалификации государственных служащих при Офисе по управлению кадрами США, Института подготовки и повышения квалификации центральных государственных служащих Республики Корея, проекта ЕС «Модернизация государственной службы Правительства Казахстана» – коллективом Академии проведена огромная работа по определению подходов, содержания, форм и методов обучения представителей корпуса «А». Их можно назвать инновационными, с точки зрения организационных новшеств.

После долгих дискуссий было принято решение, что семинары повышения квалификации будут организованы для целевых групп. То есть в каждую группу войдут лица, занимающие должности одного уровня. Например, председатели комитетов, заведующие секторами, акимы районов и др. На наш взгляд, программы семинаров для целевой аудитории позволят продуктивно развить управленческие навыки слушателей за счет максимального раскрытия их потенциала на основе применения различных методов обучения. На сегодняшний день организованы 4 семинара для 71 административного государственного служащего корпуса «А», а именно ответственных секретарей, руководителей аппаратов центральных и местных госорганов, председателей комитетов, акимов районов и городов.

Исследованиями установлено, что наиболее важными профессиональными качествами для руководителей высшего уровня являются: 1) умение формировать управленческую команду; 2) стратегическое видение; 3) умение управлять стратегическими изменениями в развитии организации. С учетом этого на семинарах обсуждались вопросы лидерства, государственного менеджмента, оптимизации информационных потоков, управления проектами, аудита в государственных органах. Для проведения этих семинаров были приглашены зарубежные специалисты из ENA, Академии Шпайер, Policy Advisory Group, Голландии, Великобритании.

С начала текущего года были запущены курсы переподготовки для лиц, впервые поступивших на административную государственную службу корпуса «А». Для этого в 2013 году была проведена подготовительная работа, сотрудниками Академии был изучен международный опыт. Учебный план курсов переподготовки включает в себя четыре модуля:

- «Выработка и принятие управленческих решений»;
- «Стратегическое планирование и бюджетирование»;
- «Кадровый менеджмент в государственных органах»;
- «Личная эффективность руководителя».

Форма обучения представлена в двух видах: очное и дистанционное обучение продолжительностью порядка 30–35 дней. Слушатели приезжают в Академию в начале курса на ознакомительную сессию и в конце курса – на завершающую сессию. Три модуля они изучают дистанционно при консультационной поддержке тренеров, четвертый модуль «Личная эффективность руководителя» проходит в форме тренинга в Академии.

Внедрение дистанционных технологий обусловлено тем, что мы не можем на длительное время отрывать государственного служащего, тем более руководителя, от места работы.

В завершении обучения слушатели в малых группах работают над кейсами и делают публичную презентацию.

Как показывает опыт проведения пяти курсов переподготовки, избранный нами подход к обучению достаточно эффективен, способствует развитию человеческого и социального капитала. Вместе с тем есть направления, которые мы должны совершенствовать. В частности, назрела необходимость расширения числа модулей и предоставления возможностей для слушателей выбрать наиболее необходимые для них курсы, с точки зрения развития профессиональных и личностных компетенций.

На сегодняшний день курсы прошли уже 132 государственных служащих.

Важным условием высокого качества образования является научно-исследовательская деятельность, которая в Академии

поддерживается за счет: постоянного повышения научной квалификации действующего ППС и научных сотрудников; повышения численности преподавателей со знанием одного и более иностранных языков; выполнения значительного объема аналитической работы; увеличения количества научных публикаций в известных зарубежных журналах, как одного из ключевых критериев исследовательской работы; привлечения зарубежных профессоров к чтению лекций и обмену знаниями.

Академия активно занимается практикоориентированными научными исследованиями, направленными на перспективные нужды государственных органов. Новый уровень научных исследований позволит Академии подготавливать качественные кадры. Результатом работы сотрудников Академии являются **опубликованные за 2013 год более 200 статей:**

- **26 статей в журналах с импакт-фактором** в базах данных Scopus, Thomson Reuters, Web of science (в таких журналах, как Public Policy and Administration, Actual Problems of Economics, Journalism & Mass Communication Quarterly и др.);
- 29 статей в журналах дальнего и ближнего зарубежья;
- 41 статья в журналах, рекомендованных ККСОН МОН РК;
- 101 статья в сборниках международных конференций.

За 2013 год было опубликовано **2 сборника и 10 монографий**, в том числе 3 монографии были опубликованы за рубежом.

Вместе с тем профессорско-преподавательским составом в рамках научно-исследовательского проекта Академии на тему «Государственное управление и государственная служба» на 2012–2015 гг. были опубликованы или находятся на стадии подготовки к публикации **16 проектов** (сборников статей, брошюр, монографий и т.д.).

За отчетный период профессорско-преподавательским составом и научными сотрудниками Академии было реализовано **13 научно-исследовательских проектов**, финансируемых из республиканского бюджета, **6 научно-исследовательских проектов**, финансируемых из средств

международных организаций (ПРООН, ЮНИСЕФ, ЕС, Посольства Франции в Казахстане).

Результаты этих научных исследований были **внедрены в учебный процесс**, при этом было разработано:

- 4 спецкурса в сфере государственного управления и экономики;
- 3 практических пособия и 2 курса в области правовой системы Казахстана;
- электронный учебный материал в сфере дипломатии и дипломатической службы;
- учебное пособие по теории перевода.

Было получено:

- 3 свидетельства о государственной регистрации прав на объект авторского права;
- свидетельство о регистрации интеллектуальной собственности;
- грант МОН РК «Лучший преподаватель вуза» 2013 года.

В рамках научной деятельности Академии за 2013 год подготовлен научно-исследовательский отчет по бюджетной программе 015 «Проведение научных исследований и разработка научно-прикладных методик в области государственной службы» на 2012–2014 гг. по следующим тематикам:

- «Совершенствование методов отбора на государственную службу и дальнейшее улучшение конкурсных тестов»;
- «Совершенствование механизма формирования кадрового резерва государственной службы и методов работы с ним»;
- «Совершенствование методов оценки деятельности государственных служащих»;
- «Определение эффективных нормативных правовых, методических и организационных мер, направленных на повышение качества организации труда и менеджмента в государственных органах».

По результатам НИР ожидается разработка научно-обоснованных методик по соответствующим направлениям.

В 2013 году при Академии был открыт **Диссертационный совет по шифру специальности «6D051000 –**

Государственное и местное управление». В состав членов диссертационного совета вошли видные отечественные ученые, эксперты в сфере государственного управления и государственной службы. В течение отчетного периода были защищены 4 докторские диссертации. Все темы диссертаций выполнены на актуальные темы государственного управления и государственной службы и связаны с национальными государственными программами, а также с целевыми республиканскими и региональными научными и научно-техническими программами.

Разработана **«Стратегия развития научно-исследовательской деятельности Академии».**

Кроме того, Академия получила **Звание «Лидер отрасли»** в области послевузовского образования согласно Национальному бизнес-рейтингу для стран Таможенного союза и Единого Экономического пространства. Национальный бизнес-рейтинг – это комплексный международный рейтинговый проект, широко известный в странах ТС и ЕЭП как некоммерческий общегосударственный рейтинг по оценке действительной эффективности деятельности организаций. Это еще раз подтверждает, что Академия действительно стала «кузницей кадров» для государственных органов и является флагманом отечественной науки в сфере государственного управления.

Достижения Академии признаны и на международном уровне. Академия стала полноправным членом **Американского общества государственного управления (ASPA)** и Сети институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе (**NISPACee**), также в 2014 году Академия стала корпоративным членом **Международного института административных наук.**

Высокий статус Академии при Главе государства обязывает к постоянному поиску инноваций, адаптации образовательного процесса к актуальным требованиям государственного управления и государственной службы, и, безусловно, мы приложим все усилия для того, чтобы соответствовать этому высокому статусу.

МЕТОДЫ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ В ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

*А. Гусейн*¹

Прогрессивное развитие науки и техники, происходящие изменения в геополитической ситуации, разница в уровнях национальных экономик и экономические проблемы, происходящие в мировой экономике, объективно заставляют задуматься о формах и методах управления. «Конец XX века стал отправной точкой для национальной трансформации, и в новое тысячелетие Азербайджан вступил со все еще не устоявшимся институциональным дизайном, но на уровне политико-экономического развития, который сегодня позволяет судить о реальных и действенных шагах в направлении построения системы эффективной государственности» [1]. Как подчеркивает Президент Азербайджанской Республики Ильхам Алиев: «Наша цель – строительство современного, сильного государства. Создание экономически сильного государства, построение общества социального благополучия»². В нынешних условиях, в первую очередь проводится оценка проделанной работы, и соответственно принимаются решения о недопущении или об устранении нежелательных последствий негативно влияющих процессов. Поэтому формирование и усовершенствование методов управления и оценки в государственной службе становится более чем актуальным. Естественно, «оценка – это количественное и (или) качественное суждение субъекта об объекте, полученное либо в результате анализа, либо экспертным путем» [2, с. 398]. Тогда как субъектом оценки часто выступает непосредственный (линейный) руководитель или руководитель более высокого ранга, подчиненные или коллектив в целом, то объектом оценки может служить как трудовой процесс (деятельность персонала), так и персонал организации, то есть конкретное лицо. Поэтому требуется уточнение предмета оценки. Поскольку речь идет об оценке

¹ Кандидат экономических наук, доцент, заведующая отделом в Комиссии по Вопросам Государственной Службы при Президенте Азербайджанской Республики

² Из выступления Президента Ильхама Алиева на открытии Газахского Олимпийского спортивного комплекса, 30 мая 2007 г.

человеческих ресурсов в лице конкретных личностей, об эффективности их использования, то главным в современных условиях становится оценка самой деятельности и ее результатов. Сама система оценки персонала многогранна, и в мировой практике методы и методологические подходы к оценке разнообразны. На сегодня есть множество методов, например, метод шкалирования, метод альтернативного ранжирования или упорядочения рангов, метод анкет или альтернативных характеристик, метод попарного сравнения, метод заданного распределения оценок или принудительное распределение, метод управления по целям, метод оценки «360 градусов», оценка на основе КРІ (КПЭ–коэффициент повышения эффективности) и т.д. На основе этих методов проводится оценка персонала, то есть оцениваются те или иные показатели [2, с. 401–404; 3, с. 342–348]. Разница между методами заключается в использованных показателях (критериях), в их количестве, также это касается многих других вопросов, которые охватывают особенности самой системы государственной службы, цели оценки, подходы к оценке, и т.д.

Оценка включает несколько этапов, начиная от подготовки к данному процессу, то есть выбора целей и определения задач, необходимых процедур, до принятия решения и действия в виде корректировки плана развития карьеры конкретного государственного служащего, программ обучения по повышению его квалификации и т.д. Однако на практике, во время оценки, могут возникнуть и ряд проблем, связанных со сложностью обратной связи, негативной реакцией работника, значительными затратами времени на анализ результатов, трудоемкостью сбора информации и ее обработки, ошибками при оценивании оценщиком, то есть усреднения, пристрастия и снисходительности, строгости при оценивании конкретного государственного служащего и т.д. Часто используемое числовое обозначение выраженности показателя делает возможным, в зависимости от уровня претензий оценщика, давать суждения либо по экстремальным значениям, либо, пренебрегая объективностью придерживаясь средних значений.

Естественно, устранение всех проблем полностью и сразу невозможно. Поэтому основными вопросами, на которые необходимо обратить внимание, считаются следующие.

- Разработка методики и методологических указаний оценки. При разработке методики нужно учитывать условия, в которых будет проводиться оценка, также национальные, этико-моральные ценности и многие др. факторы, присущие стране, нации и системе государственной службы, так как в зависимости от миссии и взглядов на будущее развитие могут меняться цели, задачи и многие другие показатели.
- Выбор оценщиков, контроль над результатом их оценивания считается основным вопросом, так как именно данный процесс затрагивает интересы государственного служащего, его непосредственного руководителя, охватывает интересы государственного органа и его руководителя в устранении конфликтных ситуаций и удержании квалифицированных кадров.
- Проработка вопросов информационного обеспечения анализа процесса и результатов оценки, формирование комплекта документации в соответствии с принятой методикой считается технической стороной, но играет важную роль в качественной реализации всего процесса оценки.
- Консультирование самих оценщиков со стороны разработчиков методики или владеющих данной методикой специалистов.
- Наконец, следует уделить внимание основным целям оценки, так как целями оценки могут быть положительные (поощрение) и отрицательные (прекращение трудовых отношений) решения в отношении государственного служащего; обзору результативности через концентрацию внимания на улучшение или, по крайней мере, поддержание производительности государственных служащих; выявлению потенциала и планированию преемственности, просмотров возможности развития государственных служащих.

В любом случае для обеспечения большей объективности оценки необходимо соблюдать подробное описание количественных и качественных показателей, то есть, при каких состояниях можно оценить состояние тем или иным баллом. Тем самым достигается устранение искаженности

информации и минимизируется субъективность, завышенность или заниженность оценки. Также должны быть соблюдены конкретные ограничения к оценщику и оцениваемому по вопросам применения оценки.

Комиссией по Вопросам Государственной Службы при Президенте Азербайджанской Республики 10 февраля 2014 года приняты «Правила оценки служебной деятельности государственных служащих», которые вступили в силу с 22 февраля 2014 года. Считаю необходимым отметить, что при составлении Правил был изучен опыт разных стран (Германии, Румынии и др.) и непосредственно использован опыт Сербской Республики.

На основе принятых Правил в Азербайджане оценка государственных служащих будет проходить ежегодно, результатом будет оценка деятельности государственных служащих за целый год. Формы оценки, где указываются цели и задания для государственного служащего, составляются непосредственным руководителем оцениваемого государственного служащего с 30 января текущего года и учитывают критерии, указанные в статьях 30.1.3 и 30.1.4 Закона Азербайджанской Республики «О государственной службе». Само оценивание происходит в конце календарного года и охватывает период с 1 декабря текущего года по 1 января последующего года. Основное ограничение к оценщику и оцениваемому по вопросам применения оценки таково: оценка служебной деятельности государственных служащих, проходящих менее 6 месяцев государственную службу, не проводится, а руководитель, назначенный сроком менее 3 месяцев, не имеет права на проведение оценки, также оценка не может проводиться заочно.

Для определения соответствия сотрудника служебным функциям и профессиональным требованиям в процедуре оценки используются критерии. Количество применяемых критериев в мировой практике различно. Указанные в статьях 30.1.3 и 30.1.4, Закона Азербайджанской Республики «О государственной службе» критерии, которые учитываются при оценке служебной деятельности государственного

служащего по административным и руководящим должностям отличаются. Нижеследующие критерии учитываются при оценке служебной деятельности государственного служащего:

- профессиональные знания, где учитываются теоретические и практические знания государственного служащего, умение их применения в реализации функций занимаемой должности, знания в области законодательства и делопроизводства;
- отношение к служебным заданиям, то есть, как и насколько качественно государственный служащий выполняет приказы, распоряжения, задания руководства и выполняет свои обязанности;
- умение анализировать, решать проблемы и принимать решения;
- инициативность и творческий подход;
- трудовая дисциплина;
- опыт работы и обмен опытом;
- умение работать в коллективе, общение и взаимоотношения с работниками.

При оценке руководящих работников дополнительно используются нижеследующие критерии:

- умение анализировать и прогнозировать;
- умение управлять;
- авторитет и умение вдохновлять;
- способность создавать команду.

Значение важности и приоритетности показателей (критериев) определяется по усмотрению оценщика из всех 100%. При использовании значения важности и приоритетности показателей (критериев) необходимо помнить, что предпочтение какому-то показателю может привести к пренебрежению другими, что в итоге может сказаться на результативности и качестве работы. С другой стороны, количество показателей (критериев) не должно усложнять и перегружать оценку.

Во время оценки также необходимо учитывать как количественно-качественные показатели, так и временные показатели (сколько времени требуется на определенный

бумажный или другой процесс, рутинную работу или разработку). Поэтому значения важности и приоритетности показателей (критериев) можно группировать в зависимости от требований к должности, к государственному служащему.

Основным моментом при оценке является контроль деятельности государственного служащего. Руководитель ежедневно контролирует и ежеквартально анализирует деятельность государственного служащего. Полученная информация используется при балловой оценке деятельности государственного служащего. При оценке применяются такие баллы, как: «неудовлетворительно» (2), «удовлетворительно» (3), «хорошо» (4), «отлично» (5). Для устранения субъективности при оценке баллами используется «Объяснение балловых оценок по критериям», и руководитель, используя данные объяснения, должен обосновать оценку. После оценки деятельности государственного служащего с ним проводится беседа, где выслушивается его мнение. Если оцениваемый не согласен с результатом оценки, он должен разъяснить свое недовольство, и если его обоснования верны, то допускается изменение в оценке. Также в форме отражается его отзыв о результатах оценки. Если разногласия по результатам оценки остаются, то оцениваемый имеет право на подачу жалобы.

Основными условиями для повышения эффективности оценки являются ее всеобщность, тщательная подготовка к применению, также использование ее результатов на практике, которая положительно скажется на процессе управления кадрами. Для повышения значения самого процесса оценки необходимо концентрировать внимание именно на возможности улучшения и развития деятельности, на вопросах стимулирования и продвижения по карьерной лестнице.

Разработанная методика оценки эффективности деятельности государственных служащих в Азербайджане предусматривает все эти моменты. Так в результате оценки:

- если государственный служащий 2 года подряд получает оценку от 4,6 до 5 баллов (отлично), то рассматривается вопрос о его продвижении на более высокую должность, о применении стимулов, о включении его в резерв кадров на руководящие должности;

- если государственный служащий 4 года подряд получает оценку от 3,6 до 4,5 баллов (хорошо), то рассматривается вопрос о его продвижении на более высокую имеющуюся должность; если государственный служащий 3 года подряд получает такую оценку, то рассматривается вопрос о применении стимулов, о применении необходимых мероприятий по усовершенствованию навыков и рабочей деятельности государственного служащего;
- если государственный служащий получает оценку от 2,6 до 3,5 баллов (удовлетворительно), то рассматривается вопрос о применении необходимых мероприятий по усовершенствованию навыков и рабочей деятельности государственного служащего;
- если государственный служащий получает оценку от 2,5 и меньше баллов (неудовлетворительно) и эта оценка остается неизменной и при последующей оценке, то рассматривается вопрос о переводе на аналогичную должность; если оценка остается неизменной и при последующей оценке, то рассматривается вопрос о переводе на нижестоящую должность.

Если государственный служащий 2 года подряд получает оценку «отлично» и «хорошо», то обязательно рассматривается вопрос о применении в отношении него стимулов.

Ожидается, что применение на практике с этого года в Азербайджанской Республике «Правил оценки служебной деятельности государственных служащих» повысит качество деятельности государственных служащих.

Список литературы

Mehdiyev R. Gələcəyin strategiyasını müəyyənləşdirərkən: modernləşmə xətti. Bakı, "Şərq-Qərb", 2008, 28 s. (Mехтиев Р. Определяя стратегию развития: курс на модернизацию. – Баку: «Şərq-Qərb», 2008. – 147 с. – С. 28.).

Управление человеческими ресурсами: Учебник / Б. М. Генкин, И. А. Никитина. – М.: Норма: ИНФРА, 2013. – 464 с.

Управление персоналом организации: Учебник / Под ред. А. Я. Кибанова. – 4-е изд., доп. и перераб. – М.: ИНФРА, 2013. – 695 с.

О государственной службе: Закон Азербайджанской Республики. – № 926-IQ / 21.07.2000 (01.09.2001).

Правила оценки служебной деятельности государственных служащих. – 10.02.2014 г. Комиссия по Вопросам Государственной Службы при Президенте Азербайджанской Республики.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д. Б. Миннигулова¹

Аннотация

В статье проведен сравнительно-правовой анализ законодательства о государственной гражданской службе и трудового законодательства, регулирующего труд наемных рабочих. На основе аналогичности правового регулирования труда государственных гражданских служащих и труда наемных работников автор предлагает осуществлять преодоление пробелов в законодательстве о государственной гражданской службе.

Ключевые слова: *государственная гражданская служба, служебное право, трудовое законодательство, пробелы в служебном праве, преодоление пробелов в законодательстве о государственной гражданской службе.*

Annotation

The article is devoted to legal-comparative analysis of the legislation on state civil service and labor law, regulating the labor of employees. The author suggests the overcoming of gaps in the legislation on civil service on the basis of analogies of these two branches of Russian legislation.

Key words: *state (public) civil service, service law, labor legislation, gaps in the legislation on public civil service, the overcoming of gaps in the legislation on public civil service.*

Правовое регулирование административно-правового статуса государственных гражданских служащих (далее – гражданские служащие) решающим образом определяет результативность выполнения гражданскими служащими полномочий государственных органов, а через них целей, задач и функций государства, качественного осуществления государственного управления.

¹ Доктор юрид. наук, ГБОУ ВПО «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан», Россия

Необходимость научного анализа административно-правового статуса гражданских служащих связана с проявлением в их правовом регулировании политических и социальных, объективных и субъективных факторов государственного управления, которое не всегда достигает поставленных целей и нередко отстает от реальных потребностей развития общественных отношений.

Без доктринальных научно-обоснованных предложений, основанных на анализе состояния, перспектив развития и реализации административно-правового статуса гражданских служащих, без своевременного изменения служебного законодательства, определяющего права и обязанности гражданских служащих, государственно-служебные отношения развиваются нередко в нежелательных для государства и гражданского общества направлениях; все указанное определяет необходимость оптимизации регулирования административно-правового статуса, который связан, прежде всего, с преодолением большого количества пробелов, имеющих место в правовом регулировании государственной гражданской службы (далее – гражданская служба).

В литературе называются различные факторы, влияющие на возникновение пробелов, как в отдельных отраслях законодательства, так и в целом в российском законодательстве. В большинстве случаев обращается внимание на неизбежность пробелов в праве и законодательстве. Так, С. С. Алексеев отмечает, что «...пробел – не всегда просчет законодателя. Ведь наряду с первоначальной «пробельностью», обусловленной тем, что законодатель не смог охватить формулировками нормативного акта все жизненные случаи, требующие правового регулирования, допустил просчеты в использовании юридической техники, в частности юридических конструкций, существует последующая пробельность, вызванная появлением новых отношений, которые хотя и охватываются правом, но в деталях не могли быть предусмотрены законодателем» [1, с. 244]. Из этого делается вывод о том, что «в правовой системе с самого начала предусматривается возможность

восполнения (преодоления) пробелов в законодательстве, причем не путем правотворчества, а путем использования особых институтов в процессе применения права». Однако в данном случае, по нашему мнению, преувеличивается роль субъективного и осознанного фактора в правотворчестве. Трудно согласиться с утверждением о том, что «в право как бы закладывается особая программа на случай возможных пробелов, предусматриваются приемы их восполнения в процессе применения права» [1, с. 245]. Если законодатель заранее в ходе правотворчества знает о «возможных пробелах», то не проще ли избежать этих пробелов путем более тщательной подготовки соответствующего нормативного правового акта.

М. И. Абдулаев и С. А. Комаров считают, что в современных условиях чаще всего встречаются пробелы, обусловленные незавершенностью правотворчества [2, с. 403]. Такое утверждение носит неопределенный характер, т. к. процесс правотворчества является длящимся и его всегда можно признать незавершенным. Однако в определенных случаях, особенно применительно к становлению новых комплексных отраслей законодательства, данное утверждение имеет методологическое значение для установления причин возникновения пробелов в законодательстве и их последующего устранения (преодоления).

В общетеоретической литературе большое внимание уделяется выяснению подлинности пробела, порядку его установления (выявления). Считается, что в праве не являются пробелом следующие ситуации: а) если право «молчит» по какому-либо вопросу, это свидетельство того, что законодатель не считает нужным регулировать данное общественное отношение правовыми средствами; б) если вид общественного отношения урегулирован правом, но недостаточно конкретно, имеются лишь общие нормы; в) если законодатель прямо или косвенно уполномочивает правоприменителя на конкретизацию существующих правил поведения или ему дозволяется принять решение по собственному усмотрению; г) если нормативный правовой акт противоречит или не соответствует социально-

экономическим потребностям общества; д) если имеется логическое противоречие закону [2, с. 401].

Применительно к административно-правовому регулированию статуса гражданских служащих критериями установления пробелов являются п. «б» (общественное отношение урегулировано правом, но недостаточно конкретно, имеются лишь общие нормы) и п. «в» (законодатель прямо уполномочивает правоприменителя на конкретизацию существующих правил). Такая возможность предусмотрена Федеральным законом о государственной гражданской службе № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. в ст. 73 (далее – Федеральный закон о гражданской службе) [7]. В общетеоретической литературе обращается внимание на необходимость проведения доказательственных действий по установлению пробелов в праве. Такими доказательствами, по мнению В. В. Лазарева, являются следующие вопросы: не является ли предполагаемая потребность в правовом регулировании мнимой, навеянной ложными оценками исходной ситуации; является ли потребность в нормах права реальной, т. е. обеспеченной существующими социально-экономическими условиями жизни; не имеются ли нормы, так или иначе регулирующие данные общественные отношения и, следовательно, исключающие наличие пробела; не является ли «молчание права» квалифицированным, т. е. не проявил ли законодатель отрицательной воли на регулирование данных событий и фактов посредством права [3, с. 435–436].

Из названных вопросов об установлении, подлинности и необходимости преодоления пробелов в регулировании гражданской службы вызывает сомнение утверждение о необходимости существования «нормы, так или иначе регулиющей данные общественные отношения». Статус гражданских служащих достаточно широко базируется на нормах трудового законодательства, но они часто представлены в служебном праве в сокращенном или измененном виде. Законодатель урегулировал служебно-трудовые отношения гражданских служащих, опираясь на нормы трудового права, но не довел эту миссию до конца.

Вне правового регулирования остались многие вопросы, устанавливающие права, обязанности и ответственность гражданских служащих. В то же время прямое применение норм трудового законодательства является невозможным в силу специфики гражданской службы.

Федеральный закон о гражданской службе, а также принимаемые на его основе подзаконные нормативные акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства России, локальные акты государственных органов) в значительной мере урегулировали организацию и условия прохождения государственной гражданской службы. Вместе с тем в служебном законодательстве, регулирующем гражданскую службу, объективно сохраняется значительное количество «белых пятен», неурегулированных нормативных положений, т. е. пробелов, возникновение и существование которых обусловлено различными факторами.

Основной фактор состоит в том, что регулирование труда гражданских служащих осуществлялось ранее на основе трудового законодательства, что, в свою очередь, было связано с отсутствием необходимости выделения особого статуса государственных гражданских служащих. Другой фактор состоит в отсутствии всесторонней регламентации прав и обязанностей гражданских служащих, в отсутствии системности служебного законодательства, регулирующего прохождение гражданской службы, который, в свою очередь, связан с минимизацией роли гражданских служащих и в целом гражданской службы в осуществлении государственного управления общественными процессами.

Недостаточность нормативной базы государственной гражданской службы обусловлена медленным (затянувшимся на многие годы) процессом принятия подзаконных нормативных актов, предусмотренных Федеральным законом о гражданской службе. Это вызывает необходимость активного использования норм других отраслей российского права (государственного, административного, трудового, гражданского, финансового). На эту причину пробелов в регулировании правового

статуса государственных гражданских служащих обращают внимание многие авторы. В научной литературе обоснованно утверждается: «...пока рано делать вывод об успешном создании правовой основы института профессиональной гражданской службы. Это возможно только после издания и вступления в силу всех нормативных правовых актов, необходимых для надлежащей реализации Федерального закона о гражданской службе» [4, с. 14].

Для принятия эффективных норм необходимо их соотносить с правоприменительной практикой и достижениями современной юридической науки, что возможно при проведении общественных опросов и мониторинга законодательства Российской Федерации при регулировании административно-правового статуса гражданских служащих [5].

Определяющую роль в регулировании условий прохождения государственной гражданской службы и в восполнении (преодолении) пробелов в регулировании административно-правового статуса гражданских служащих играет трудовое законодательство [6, с. 27–31]. Оно имеет решающее значение в конкретизации правового статуса государственных гражданских служащих. Это обусловлено не только прежними традициями, связанными с отнесением гражданских служащих к категории работников наемного труда и определения их правового положения законодательством о труде, сколько объективным положением управленческих работников (чиновников), которые, как и все работники, нанимаются государством для выполнения специфического труда – выполнения функций государственного управления.

Федеральный закон о гражданской службе, предусмотрев возможность применения трудового законодательства в регулировании гражданской службы, дает самую общую отсылку к возможности реализации норм трудового законодательства в регулировании прав и обязанностей государственных гражданских служащих [7, ст. 73]. Однако такое разрешительное направление использования трудового законодательства не отвечает на целый ряд практических вопросов.

Во-первых, какие положения государственной гражданской службы подпадают под действие трудового законодательства: все отношения, не урегулированные служебным законодательством, отдельные виды этих отношений или только особые случаи, требующие объективного соответствующего правового регулирования?

Во-вторых, по каким причинам законодатель, в отличие от других сфер правового регулирования, не может урегулировать огромные блоки (институты) государственно-служебных отношений, складывающихся в сфере гражданской службы (например, полностью отсутствует регулирование материальной ответственности, процедуры принятия коллективного договора, правила рассмотрения коллективных служебных споров и др.). Можно предположить, что это связано с возможностью применения в регулировании государственно-служебных отношений и всей сферы гражданской службы на основе трудового законодательства.

В-третьих, на основе каких отраслей права (законодательства) можно и следует восполнять (преодолевать) пробелы в служебном законодательстве? Необходимость применения норм не только трудового, но и иных отраслей законодательства (гражданского, налогового, семейного и др.) явно назрела в настоящее время для регулирования гражданской службы. В частности, понятие об имуществе, его виды, обязательства имущественного характера гражданских служащих могут использоваться на основе применения норм Гражданского кодекса Российской Федерации [8]; понятие родственники и родственные отношения регулируется семейным законодательством; порядок представления сведений (декларации) о доходах регламентируется налоговым законодательством; виды и порядок оборота ценных бумаг регулируются финансовым законодательством; правила расчета средней оплаты труда являются областью трудового законодательства.

Преодоление этих и аналогичных пробелов в правовом регулировании государственной гражданской службы

может пойти по двум направлениям: первое – отсылки к соответствующим нормам других отраслей российского законодательства; второе – принятие специальных нормативно-правовых актов, устанавливающих или разъясняющих порядок применения не урегулированных нормативных положений (понятий, категорий, требований) государственной гражданской службы.

В-четвертых, при применении норм различных отраслей законодательства, главным образом трудового, следует установить полное отсутствие соответствующей нормы в законодательстве о гражданской службе и «нежелание» законодателя урегулировать пробельные положения. Во многих случаях Федеральный закон о гражданской службе делает отсылки к подзаконным нормативным правовым актам, которые должны быть приняты, но длительное время находятся на стадии разработки. Отсюда возникает вопрос о том, следует ли ждать, пока будут приняты соответствующие подзаконные нормативные акты (указы Президента Российской Федерации или постановления Правительства России), появление которых в одних случаях непосредственно предусмотрено Федеральным законом о гражданской службе, в других – они подразумеваются, в-третьих – остаются программными положениями.

В-пятых, насколько допустима возможность регулирования отсутствующих нормативно-правовых положений локальными актами государственного органа (министерства, комитета, ведомства), в котором осуществляется прохождение гражданской службы. Нередко правовой статус гражданских служащих, их права и обязанности, гарантии и льготы во многом зависят от вида государственного органа, в котором осуществляется гражданская служба.

Определяющая особенность регулирования гражданской службы состоит в том, что соответствующие нормативно-правовые положения, определяющие правовой статус гражданских служащих, могут быть урегулированы централизованными (федеральными) нормативными актами. В настоящее время почти каждая структура государства

(государственные органы) по наиболее важным вопросам внедряет и применяет свои особенности и специфику в регулировании гражданской службы и правового положения гражданских служащих, особенности которой зависят от вида ветвей власти (законодательная, исполнительная и судебная), а также вертикальной структуры власти (правительство, министерство, служба, агентство) и отраслевой принадлежности (медицина, сельское хозяйство, промышленность, экономика, образование и т. д.).

В-шестых, не все нормы трудового законодательства можно применять для восполнения (преодоления) пробелов в регулировании государственной гражданской службы, а в случае отсутствия таких можно использовать аналогию права. К примеру, не вызывает сомнений возможность применения трудового законодательства в регулировании праздничных нерабочих и выходных дней, в порядке предоставления отпусков, правилах расчета средней оплаты труда, в детализации условий социального партнерства, в предоставлении льгот женщинам и др. (в названных случаях возможно применение норм трудового законодательства практически неизменном виде к труду гражданских служащих), но проблематичным является применение на гражданской службе норм трудового законодательства, регулирующих ограниченную или полную материальную ответственность государственных гражданских служащих, возможность регулирования коллективных служебных конфликтов (споров), в т. ч. возможности проведения забастовки, регламентации совместительства, сверхурочных работ и др.

В-седьмых, при возникновении пробелов в законодательстве о гражданской службе следует учитывать, что большое значение имеют отсылочные нормы на подзаконные нормативные акты, одни из которых приняты, а другие находятся на стадии разработки. В связи с этим при восполнении (преодолении) пробелов возникает вопрос о длительности «ожидания» появления специального подзаконного акта, предусмотренного законодательством о государственной гражданской службе. Такое ожидание может занять длительное время, а функционирование гражданской

службы осуществляется непрерывно, что обуславливает необходимость субсидиарного применения норм смежных отраслей российского законодательства [9, с. 131–133].

Восполнение (преодоление) пробелов в регламентации правового статуса государственных гражданских служащих путем применения норм трудового права предусмотрено только для тех положений, которые не урегулированы Федеральным законом о гражданской службе. Остается неясным вопрос о возможности применения норм трудового права при возникновении пробелов в подзаконных нормативных правовых актах – указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства России, локальных актах министерств и ведомств. В связи с этим, по нашему мнению, следует внести определенные изменения в содержание ст. 73 Федерального закона о гражданской службе и определить ее в новой редакции, которая предусмотрит возможность применения норм трудового законодательства не только в Федеральном законе о гражданской службе, но и в подзаконных нормативных актах, регулирующих государственную гражданскую службу, а также возможность восполнения (преодоления) пробелов в регулировании гражданской службы на основе применения норм не только трудового, но и иных отраслей российского права (конституционного, административного, гражданского, финансового, семейного и др.).

Список литературы

- Алексеев С. С. Общая теория права. – М.: Проспект, 2009. – 2-е изд., перераб. и доп. – 580 с.
- Абдулаев М. И., Комаров С. А. Проблемы теории государства и права: Учебник. – СПб.: Питер, 2003. – 590 с.
- Проблемы теории государства и права: учеб. для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – 580 с.
- Ноздрачев А. Ф. О совершенствовании нормативной базы гражданской службы и необходимости мониторинга

- правоприменительной практики в сфере гражданской службы // Законодательство и экономика. – 2007. – № 2. – С. 13–24.
- Интернет-опрос о государственной гражданской службе // Новости юстиции. – 2010. – № 3 (сентябрь). – С. 4.
- Миннигулова Д. Б. Применение норм трудового законодательства в регулировании правового статуса государственных гражданских служащих: монография. – Уфа: БАГСУ, 2011. – 170 с.
- О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. Закон № 79-ФЗ от 27.07.2004 // Российская газета. – 2004. – 31 июля.
- Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федер. Закон № 51-ФЗ от 30.11.1994 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
- Миннигулова Д. Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации и проблемы его реализации: монография. – Уфа: Мир печати, 2012. – 200 с.

**FOREIGN SYSTEMS OF CIVIL SERVICE
AND METHODS OF CIVIL SERVANTS'
TRAINING**

**ЗАРУБЕЖНАЯ СИСТЕМА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
И МЕТОДЫ ОБУЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**



СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КИТАЯ

Ян Шицю¹

Дружба между Китаем и Казахстаном уходит своими корнями в глубокое прошлое. В сентябре 2013 года Председатель КНР Си Цзиньпин посетил Казахстан с рабочим визитом, в ходе которого главы двух государств подписали ряд важных политических документов и соглашений о сотрудничестве, открывших новую главу в двустороннем сотрудничестве.

Создание и развитие китайской системы государственной службы происходило в условиях вступления Китая в новый исторический этап реформирования, который характеризуется проявлением открытости и социалистической модернизации, партийной реформой, а также реформами в административной структуре государства и кадровой системе. Главный конструктор китайской политики реформирования и открытости товарищ Дэн Сяопин в своих рассуждениях о реформе в кадровой системе предложил основные идеологические направления для формирования структуры государственной службы в Китае. В 1987 году, на 13-м съезде Коммунистической Партии Китая впервые была выдвинута задача о создании системы государственной службы. В 1993 году Госсоветом был опубликован «Временный акт о государственной службе», в 2005 году ПК Всекитайского Собрания Народных Представителей принял и впоследствии опубликовал Закон «О государственной службе КНР», который вступил в силу с 1 января 2006 года.

Данный закон как первый законодательный акт с общими принципами и правилами для кадрового управления стал новой вехой в истории развития кадровой системы Китая. После его принятия центральный отдел государственной службы Китая разработал более 20 соответствующих законов и правил, охватывающие такие сферы государственной службы, как отбор, прием, оценка, обучение, награждение, наказание государственных служащих и другое. Эти правила

¹ *Вице-министр человеческих ресурсов и социального обеспечения КНР (из выступления в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 24 апреля 2014 года, перевод с китайского языка - Молдашев Ж.)*

и законы вместе с Законом «О государственной службе КНР» составляют основную структуру законодательства государственной службы Китая, благодаря этому управление государственной службой вступило на путь системного и нормативного развития.

Китайская система государственной службы

Китайская система государственной службы имеет полную законодательную базу и делится на 4 уровня. Самым высшим уровнем является закон. Указанные 4 уровня включают в себя закон о гражданской службе, закон о народной милиции, закон об организации судов, закон об организации прокуратуры и другие. Закон о государственной службе является общим законом, который применяется ко всем государственным служащим и во всех аспектах управления. Закон о народной милиции и законы о судьях и прокурорах относятся к специальным законам и применяются только к определенным категориям государственных служащих.

Второй уровень – это административно-правовые нормы, которые включают в себя опубликованные Госсоветом «Положение о выговорах на государственной службе в административных учреждениях», «Положение об организации органов общественной безопасности» и др.

Третий уровень – это ведомственные нормативные акты, в том числе положения центрального органа управления гражданской службы об аттестации, поощрении, подготовке кадров государственной службы и т.п.

Четвертый уровень – правила и положения, разработанные ведомствами и органами местного самоуправления. Они относятся к частному порядку и применяются только в своем ведомстве.

Эти законы, нормативные акты и правила составляют целую систему нормативно-правового регулирования деятельности государственной службы, охватывая разные аспекты, такие как экзаменационный прием, аттестация, обучение,

поощрение, наказание государственных служащих и т.п., и в целом делятся на 5 важных этапов: это поступление, подготовка, назначение, мотивация и окончание государственной службы.

Порядок поступления. Существуют 4 способа отбора на государственную службу: экзамен, переназначение, распределение мест для отслуживших в армии и избрание. В этом разделе вы сможете подробнее ознакомиться с экзаменационным приемом. Набор кадров осуществляется путем сдачи экзаменов, а также из числа демобилизованных военнослужащих.

Отбор путем сдачи экзамена – главный путь для поступления на государственную службу. Согласно закону о государственной службе, прием на работу рядовых государственных служащих предусматривает принципы открытого экзамена, строгой проверки, справедливой конкуренции и отбора лучших. Данный процесс включает в себя тест, интервью, проверку данных, медицинский осмотр, публикацию объявления в СМИ о наличии вакантных мест, занесение в список, испытательный период и другие этапы. На протяжении 20 лет такие экзаменационные приемы позволили отобрать целую плеяду лучших специалистов для работы в разных органах, и это позволило поднять командный дух на государственной службе в целом. В то же время такой способ отбора дает разным людям из разных слоев общества шанс поступить на государственную службу и участвовать в государственном управлении путем справедливой конкуренции.

Механизм подготовки кадров. В данный механизм включены занятия и практика. Занятия делятся на 4 группы: для начинающих специалистов, для работников, занимающих руководящие должности, для особых специалистов и для всех государственных служащих, повышающих квалификацию.

Занятия для начинающих специалистов предназначены для новичков на государственной службе. Данные занятия позволяют им быстро ознакомиться с работой и приступить к выполнению служебных обязанностей.

Занятия для руководящих работников рассчитаны на лиц, назначенных на новые руководящие должности в целях повышения управленческих способностей и навыков. В соответствии с разными должностями разрабатываются разные курсы.

Специальные занятия предназначены для тех, кто занимается работой специализированных направлений. Курсы профессионального обучения направлены на повышение знаний, теории, идеологии и квалификации, необходимых для выполнения особых задач.

Обучение на рабочем месте рассчитано на всех сотрудников государственной службы с целью получения новых знаний, расширения кругозора и повышения квалификации.

Стажировка – это направление кадров государственной службы на работу в низовые структуры организации на 1–2 года для приобретения опыта и прохождения практики. Это дает возможность государственным служащим центрального уровня ознакомиться с реальным положением дел на местах, способствует решению практических вопросов и позволяет стать ближе к народу.

Назначение указывает на то, что уполномоченные ведомства, применяя законодательную процедуру, назначают на должность или освобождают от должности государственной службы. Процедуры включают должностное назначение и должностное повышение.

Назначение на должность осуществляется тремя методами – прямое назначение, назначение по избранию и назначение на контрактной основе. Первые два применяются в основном на государственной службе.

Повышение в должности предусматривает определенные условия и процедуры, которые обычно осуществляются в следующем порядке: публичное выдвижение кандидатуры, проверка организационных органов, коллективное обсуждение и решение, вступление в должность. Кроме

того, повышение в должности также является внутренним конкурентным отбором или выдвижением на общие выборы.

Механизм стимуляции и поддержания дисциплины. Управление государственными служащими предусматривает как их поощрение, так и контроль. Система поощрения работает в соответствии с шестью правилами: во-первых, четко устанавливаются права государственного служащего. Государственный служащий имеет право на достойные условия труда, на получение заработной платы, на определенный социальный пакет и страхование. Государственный служащий не может быть отстранен или понижен в должности, уволен или подвергнут административному взысканию без правового обоснования и установленной законом процедуры, также не может быть отстранен от должности, понижен в должности или уволен по причинам и процедурам, не соответствующим законам. Установлен порядок поощрения государственного служащего. В системе государственной службы предусматривается личное и коллективное вознаграждение за успешную работу. Основаниями для повышения на государственной службе являются результаты работы, которые влияют на поощрение государственного служащего за усердный труд. Создана система профессионального обучения, которая гарантирует повышение квалификации государственного служащего. Установлена целая система окладов, страховок и льгот по заработной плате, страхованию, благосостоянию и пенсии для государственных служащих.

Система обжалования для государственных служащих. В случае нарушения собственных прав и интересов, государственные служащие имеют право на апелляцию или подачу жалоб. Все вышеуказанные правила и системы предназначены для того, чтобы государственные служащие во время работы смогли проявлять больше активности, инициативы и креативности, рабочей силы и командного духа.

В отношении контроля государственных служащих применяются следующие 6 мероприятий: во-первых, четкое определение обязанностей и дисциплины для государственных

служащих; во-вторых, усиление проверки и оценки работы государственных служащих. Использование регулярной аттестации для стимулирования сотрудников в целях улучшения работы и лучшего выполнения обязанностей. В-третьих, введение системы взыскания. Государственные служащие, нарушающие дисциплину или законы, привлекаются к ответственности. В-четвертых, установлена система отставки и увольнения. В-пятых, введен порядок отвода, который подразумевает ограничения при назначении и исполнении служебных обязанностей государственного служащего, налагаемые государственными органами во избежание злоупотребления властью в корыстных целях. В-шестых, после отставки или выхода на пенсию государственных служащих, вводятся ограничения в выборе профессий. Вышеуказанные мероприятия направлены на то, чтобы усилить управление и контроль в сфере государственной службы, укрепить политическое кредо и убеждения в своем деле, повысить уровень стиля работы для добросовестного выполнения обязанностей.

Прекращение государственной службы. Законодательство о государственной службе установило механизм поступления на государственную службу и ее прекращения, внедрило смену поколений на государственной службе. Прекращение государственной службы осуществляется шестью способами: выход на пенсию, внешнее перераспределение трудовых ресурсов, отставка, увольнение, исключение и освобождение от должности.

Основные особенности системы государственной службы Китая

Практика доказала, что действующая система государственной службы Китая, как основная составляющая политической системы китайского социализма, соответствует национальному положению Китая. В целом, система государственной службы Китая имеет 3 особенности.

Во-первых, китайская система государственной службы опирается на основные нормативно-правовые акты Китая, которые совпадают с политической системой китайского

социализма. Государственные служащие делятся на семь категорий: в сферу государственной службы кроме административных органов разных уровней еще включаются разные уровни органов КПК, Собрания народных представителей и их постоянного комитета, Комитеты Народного политического консультативного совета Китая, судов, прокуратур, демократических партий и Всекитайской федерации промышленности. Не осуществляется разделение между политическими и административными служащими, также не предусматривается политический нейтралитет государственных служащих.

Во-вторых, китайская система государственной службы руководствуется четырьмя основными принципами: первое – управление кадрами со стороны партии, второе – это принцип открытости, справедливости, конкуренции и выбора лучших. Третье – одновременное проведение мероприятий контроля и поощрения. Четвертое: при отборе кадров самыми важными критериями являются их профессиональные способности и моральные качества. Эти принципы применяются во всех аспектах управления государственными служащими и отражаются в некоторых конкретных режимах.

В-третьих, действующая система государственной службы Китая вобрала в себя лучшие традиции системы гражданских чиновников прошлой эпохи Китая и следует примеру международного опыта. Первоначальная система гражданских чиновников Китая имеет древнюю историю, колоссальное построение и богатое содержание, которые охватывали почти все главные звенья современного государственного управления и оказывали активное влияние на формирование системы гражданских чиновников во многих странах мира. В китайской системе государственной службы до сих пор сохранились лучшие традиции, например, прием на государственную службу путем сдачи экзамена. Хотя данная система довольно сильно отличается от старинной имперской системы, однако сам экзамен является одним из конкурентных способов отбора кадров и подразумевает увеличение количества талантливых людей, поступающих на государственную службу. Помимо этого, во время разработки

закона о государственной службе были широко изучены системы государственных служб других стран с рыночной экономикой и внедрен их полезный опыт в практику государственного управления Китая.

Реформа и совершенствование системы государственной службы Китая

Несмотря на относительно короткое время существования системы государственной службы Китая, с 1993 года, когда был опубликован Временный акт о государственной службе, прошло всего лишь 20 лет, но уже видны явные результаты. Закрепляется законодательная база в этой области, совершенствуется механизм управления, повышаются качество, способность и стиль работы кадров государственной службы, все это предоставило мощную системную гарантию и интеллектуальную поддержку для содействия социально-экономическому развитию Китая. Углубление процесса реформирования сказывается и на системе управления государственными служащими, в которой произошли большие изменения, все это показывает необходимость продолжения реформы и оптимизации настоящей системы.

III пленум ЦК КПК 18-го созыва, прошедший в ноябре 2013 года, принял Постановление ЦК КПК по некоторым важным вопросам всестороннего углубления реформы, обозначил общий план нового раунда масштабных реформ в Китае, который включил и реформирование системы государственной службы, в частности, углубление реформы по классификации государственной службы, ускорение построения (создания) системы управления профессионально-техническими, административно-исполнительными категориями государственных служащих и служащих по контракту, введение параллельности должностных полномочий и должностных разрядов государственной службы, а тесная взаимосвязь их должностных разрядов со служебными льготами, совершенствование системы приема служащих в низовые структуры организации облегчили условия поступления на службу из отдаленных сельских регионов.

Для проведения дальнейших реформ и совершенствования системы государственной службы Китая необходимо широко использовать международный опыт, в том числе и опыт Казахстана. Этот визит создал все условия для углубления сотрудничества в сфере государственного управления между Республикой Казахстан и КНР.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Р. Алиев¹

Сегодня Азербайджан, будучи молодой страной, достигает высочайшего уровня результативности и продуктивности в формировании государственности и государственного управления. Благодаря правильной и дальновидной политике государства, Азербайджан с каждым годом становится более сильным и развитым как в экономической сфере, так и в других основных сферах общественной деятельности.

Занятие Азербайджаном лидирующих позиций в регионе, укрепление его авторитета на международной арене началось с реформ в системе государственного управления, заложенных общенациональным лидером Гейдаром Алиевым. Сегодня эти реформы продолжают Президентом Ильхамом Алиевым.

За годы независимости в Азербайджанской Республике были предприняты необходимые меры для строительства правового государства, усовершенствования системы государственного управления. Модернизация административного и оперативного управления, улучшение системы и институтов государственной службы, развитие управления человеческими ресурсами посредством обучения, создание и постоянное обновление инновационных технологий ориентированных на граждан и улучшение условий для эффективного подбора кадров на государственной службе являются наглядным примером этого прогресса.

Сегодня в нашей республике действуют различные министерства, комитеты и прочие государственные структуры, в которых работают порядка 30 тыс. служащих. На первый взгляд эта цифра кажется довольно высокой; на самом деле это не совсем так, ведь государственные служащие составляют всего 0,3% от общего числа работоспособного населения Азербайджана. Для сравнения отметим, что в Швеции число

¹ Старший консультант Отдела подборов кадров Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики

госчиновников составляет 9,4%, Австрии – 5,9%, Франции – 5%, Германии – 3%.

Основные элементы системы государственной службы в Азербайджане закреплены в Законе Азербайджанской Республики «О государственной службе», являющемся основным нормативным актом в данной области. Этот Закон распространяется на служащих, проходящих государственную службу в органах исполнительной, законодательной и судебной власти. Тем не менее, прохождение государственной службы лицами, занятыми на государственной службе в органах прокуратуры, юстиции, национальной безопасности, обороны, чрезвычайных ситуаций, пограничной службы, миграционной службы, внутренних дел, таможни, налогов, иностранных дел и фельдъегерской связи, в Центральном банке Азербайджанской Республики, регулируется иными законами Азербайджанской Республики. Служба в этих органах является особым видом государственной службы.

После принятия этого закона были введены и другие нормативно-правовые акты, направленные на обеспечение прав и свобод человека. Была создана обширная правовая база, учитывающая мировую практику. Среди принятых законов следует особо отметить законы «Об обязательном страховании государственных служащих», «О правилах этического поведения государственных служащих», «О борьбе с коррупцией».

Данные документы, охватывая основные направления государственной службы, создают необходимую гарантию, соответствующие механизмы исполнения и контроля деятельности чиновников. Все эти меры открыли перед государственными служащими широкие возможности для обеспечения социальной справедливости и достойного уровня жизни всех членов общества, развития демократических структур, а также реализации мер в направлении повышения уровня науки, культуры и образования.

В настоящее время ведется работа над созданием Кодекса Государственной Службы. Основной целью кодификации является усовершенствование и систематизация законодательства о государственной службе. При создании Кодекса принимается во внимание и учитывается международный опыт передовых стран в этой области, а также мнения и предложения государственных органов и членов гражданского общества.

Принимая во внимание объемность темы, в данной статье хочется коснуться следующих элементов системы государственной службы Азербайджанской Республики: государственный орган и должность государственной службы, прием и замещение государственных должностей, обучение, оценка деятельности и заработная плата.

Государственный орган и должность государственной службы

Согласно Закону «О государственной службе» Азербайджанской Республики, государственный орган – это структура государственных служащих, имеющая цели и выполняющая функции государства в пределах, установленных законодательными актами Азербайджанской Республики, созданная и финансируемая из государственного бюджета.

Государственные органы с учетом их статуса, места в иерархии и юрисдикции подразделяются на 6 категорий: государственные органы высшей категории и 1–5-й категорий.

Например, Администрация Президента, Аппарат Кабинета Министров, Аппарат Милли Меджлиса (Парламента) и Аппарат Конституционного Суда являются органами высшей категории. А все органы центральной исполнительной власти (министерства, комитеты, агентства, комиссии) относятся к 2-й категории.

Должность государственной службы – это штатная единица, соответствующая установленным нормативным

актам, структурному устройству и штатному расписанию государственного органа. Пределы компетенций и функций лица, занимающего эту должность, определяются в зависимости от компетенций данного органа.

Должности в государственных органах, в зависимости от содержания их функций, источника полномочий и способов занятия данных должностей, подразделяются на административные и вспомогательные.

Административные должности – это должности руководителей аппаратов и подразделений государственных органов, их заместителей, а также должности специалистов, занятых на государственной службе. Административные должности подразделяются на 8 категорий (должности высшей категории и 1–7-й категорий). В качестве примера можно отметить должность главы аппарата органа центральной исполнительной власти (например, министерства), которая относится к 3-й категории, должности руководителей подразделений и их заместителей – к 4-й, должности специалистов в самом аппарате – к 5-й категории.

Вспомогательные должности – это должности государственных служащих, выполняющих технические работы в государственных органах (например, делопроизводитель, машинистка, курьер, архивариус, лифтер, водитель и прочие работники). Вспомогательные должности подразделяются на 4 категории (должности 1–4-й категорий).

Лицо, претендующее на занятие административной должности, должно иметь соответствующее высшее образование, а претенденты на вспомогательную должность должны иметь соответствующее среднее образование.

В соответствии с классификацией административных должностей устанавливаются *квалификационные разряды* (см. Таблица 1). Квалификационный разряд государственного служащего показывает уровень его квалификации и дает ему право на повышение и получение надбавки к должностному окладу.

Категории административных должностей	Категории административных должностей								
	В	1	2	3	4	5	6	7	
Квалификационные разряды	Х								
Действительный государственный советник	Х								
Государственный советник 1-ого разряда	Х	Х							
Государственный советник 2-ого разряда	Х	Х	Х						
Государственный советник 3-го разряда		Х	Х						
Главный советник государственной службы			Х	Х					
Советник государственной службы				Х	Х				
Младший советник государственной службы				Х	Х	Х			
Государственный служащий 1-ого разряда					Х	Х	Х		
Государственный служащий 2-ого разряда						Х	Х	Х	
Государственный служащий 3-го разряда							Х	Х	
Младший государственный служащий								Х	
Руководитель государственного органа									
	Категории вспомогательных должностей								
	1	2	3	4					
Главный референт государственной службы	Х								
Старший референт государственной службы	Х	Х							
Референт государственной службы 1-ого разряда	Х	Х	Х						
Референт государственной службы 2-ого разряда		Х	Х	Х					
Референт государственной службы 3-го разряда			Х	Х					
Младший референт государственной службы				Х					

Таблица 1. – Соответствие квалификационных разрядов категорий административных должностей

Лицу, впервые принятому на государственную службу, присваивается самый низкий квалификационный разряд, предназначенный для категории занимаемой должности. Государственный служащий может лишиться квалификационного разряда только в том случае, если он/она откажется от гражданства Азербайджанской Республики.

Прием и замещение должностей на государственной службе

Прием на административные должности государственной службы производится путем проведения конкурса или собеседования.

Прием на должности высшей категории и с 1-й по 4-ю категории проводится только на основе собеседования. Эти должности также могут быть замещены путем повышения по службе (карьерный рост).

Прием на должности 5–7-й категорий и их замещение осуществляется на основе конкурса и собеседования. Конкурсы и собеседования проводятся централизованно Комиссией по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики.

Для модернизации системы приема на государственную службу было проведено множество реформ, направленных на предоставление эффективных услуг государственным органам и гражданам страны. Здесь основной упор был сделан на установление прозрачных и объективных правил приема и широкое применение информационных технологий и инноваций.

Конкурс является самым распространенным и массовым путем приема на государственную службу. Более 80% всех вакансий заполняются через конкурсы. Конкурс проводится для занятия должностей в центральных исполнительных органах и их местных отделениях, а также в судебных органах (I и II инстанций). В конкурсе могут участвовать все граждане Азербайджанской Республики с высшим образованием и свободно владеющие государственным языком.

Конкурс состоит из двух этапов: тестовый экзамен и собеседование.

На тестовом экзамене кандидаты отвечают на следующие блоки тестовых вопросов:

- по государственному языку, истории и географии Азербайджана – 15 вопросов;
- по законодательству (Конституция, Закон «О государственной службе» и другие законодательные акты, относящиеся к этой сфере) – 40 вопросов;
- по информационным технологиям – 15 вопросов;
- для выявления способности логического мышления – 30 вопросов.



Кандидаты, успешно прошедшие тестирование, допускаются к собеседованию. На собеседовании они оцениваются по следующим критериям: уровень знаний, профессиональная подготовленность, мировоззрение и личные качества. В результате собеседования один или несколько кандидатов могут быть признаны соответствующими для занятия вакантной должности. Глава государственного органа должен выбрать одного кандидата и назначить его на должность. Кандидаты, не назначенные на должность, остаются в кадровом резерве на 2 года.

С 2007 по 2013 годы более 3000 кандидатов успешно прошли конкурс, из них более 2500 человек были назначены на соответствующие должности. Около 300 человек из кадрового резерва получили назначение на административные должности.

Другой способ замещения административных должностей – **собеседование** – имеет следующие виды:

- общее собеседование;
- внутреннее собеседование;
- собеседование на должности в органах местной исполнительной власти.

Общее собеседование может проводиться для замещения административных должностей 5–7-й категорий в государственных органах, за исключением местных исполнительных властей. В таком собеседовании могут принимать участие государственные служащие, занимающие административные должности в государственных органах и имеющие соответствующий квалификационный разряд, а также лица, имеющие минимум 5 лет стажа государственной службы на административных должностях. Такое собеседование дает возможность для продвижения по служебной лестнице и ротации государственных служащих, а также возвращения бывших служащих на государственную службу.

Внутреннее собеседование также может проводиться для замещения административных должностей 5–7 категории в государственных органах, за исключением местных исполнительных властей. Участвовать в таком собеседовании может только государственный служащий, занимающий административную должность в государственном органе, проводящем собеседование, и имеющий соответствующий квалификационный разряд. Основной целью данного вида собеседования является создание условий для продвижения государственных служащих, работающих в госорганах.

Собеседование для замещения должностей в органах местной исполнительной власти – это простейшая форма замещения административных должностей в системе государственной службы Азербайджана. Любой гражданин Азербайджанской Республики, имеющий высшее образование и не имеющий ограничений, связанных с приемом на государственную службу может принять участие в собеседовании.

С 2007 по 2013 годы более 1100 кандидатов успешно прошли собеседование, из них около 1000 человек были назначены на соответствующие должности.

Обучение (дополнительное профессиональное образование)

В нашей республике особое место уделяется совершенствованию профессиональных навыков госчиновников. Согласно Закону «О государственной службе», в качестве гарантий для государственных служащих предусмотрено право дополнительного профессионального образования.

На государственной службе Азербайджанской Республики практикуются три формы обучения:

- практика;
- переподготовка;
- повышение квалификации.

Прохождение государственным служащим практики, переподготовки и повышения квалификации определяется руководителем данного государственного органа. Основанием для этого является:

- назначение на более высокую должность на государственной службе;
- внесение в перечень резервных кадров государственной службы;
- результат аттестации государственного служащего или оценки его служебной деятельности;
- личная инициатива государственного служащего.

Переподготовка и повышение квалификации государственного служащего ведется государственными образовательными учреждениями и центрами. Также государственный служащий может быть командирован в зарубежные страны для получения дополнительного профессионального образования.

Вопросы обучения государственных служащих являются одними из главных направлений деятельности Комиссии. Для этого Комиссия на основе информации о потребности в дополнительном образовании полученных из государственных органов составляет единый государственный заказ и отправляет в Кабинет Министров для утверждения.

В то же время, Комиссия при помощи различных международных организаций и учебных заведений организует различные формы обучения (тренинги, семинары и т. д.) с участием местных и зарубежных экспертов как внутри страны (централизованные и региональные), так и за рубежом. Основные темы тренингов составляют управление человеческими ресурсами, применение законодательства о государственной службе, вопросы этики госслужащих и т. д.



В этой связи хочется отметить работу Академии Государственного Управления при Президенте Азербайджанской Республики. Академия занимается подготовкой чиновников, внося свою лепту в повышение профессионального уровня государственных служащих, проходящих службу в центральных и местных исполнительных органах, организуя курсы повышения квалификации. Ежегодно на краткосрочных курсах, действующих в Академии, сотни госчиновников знакомятся с современными требованиями управления, нововведениями в данной области, впоследствии применяя их на практике в своей работе.

Оценка служебной деятельности государственных служащих

Служебная деятельность государственных служащих, занимающих административные должности, оценивается в конце каждого календарного года их непосредственными руководителями. Цель этого процесса заключается в оценке соответствия служащих своим должностным обязанностям в течение года, выполнения

требований по занимаемой должности и определения будущего развития работника. Результаты оценки служебной деятельности учитываются во время аттестации государственного служащего.

Служебная деятельность государственного служащего оценивается по следующим критериям:

- профессиональные знания;
- отношение к служебным обязанностям;
- умение анализировать, решать проблему и принимать решение;
- созидательность и инициативность;
- трудовая дисциплина;
- опыт работы и умение делиться им;
- умение работать в коллективе, общительность и отношения с сослуживцами.

Для руководящих работников, помимо этого, существуют также следующие дополнительные критерии оценки:

- умение анализировать и прогнозировать;
- управление;
- авторитет в коллективе и умение вдохновлять;
- умение создать команду.

Служебная деятельность служащих оценивается следующим образом:

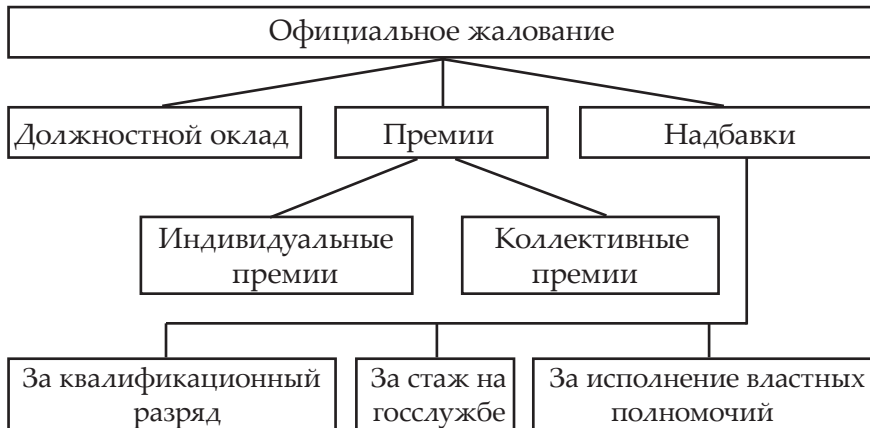
- отлично;
- хорошо;
- удовлетворительно;
- неудовлетворительно.

Результаты оценки служебной деятельности оформляются документом об оценке служебной деятельности, которая прилагается к личному делу служащего.

Заработная плата

Размер заработной платы государственного служащего зависит от объема полномочий, степени ответственности, уровня требуемого профессионализма, стажа на государственной службе. Заработная плата состоит из должностного оклада, премий и надбавок к должностному окладу.

Система заработной платы на государственной службе



Комиссия по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики

Особая роль в успешной реализации задач в ходе проведения реформ в сфере государственной службы, безусловно, принадлежит Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики (далее – Комиссия). Являясь центральным органом исполнительной власти, Комиссия была создана в 2005 году и за прошедшие 9 лет достигла значительных успехов в реформировании и развитии государственной службы в стране.

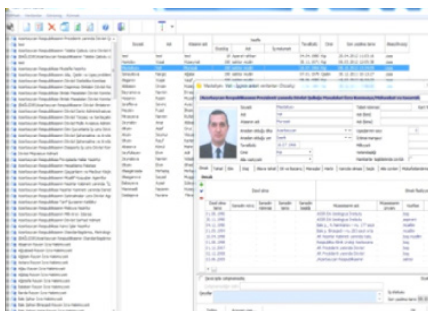
Комиссия непосредственно подчиняется Президенту Азербайджанской Республики и отчитывается перед ним.

Основные направления деятельности Комиссии следующие:

- подготовка проектов для усовершенствования законодательства;
- принятие нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области государственной службы в рамках его полномочий;
- контроль за соблюдением законодательства государственными органами;
- просвещение в области законодательства о государственной службе;

- подбор кадров на государственную службу (путем проведения конкурса и собеседования);
- контроль за соблюдением этических норм поведения государственных служащих;
- работа с Реестром государственных служащих совместно с Администрацией Президента и т. д.

Комиссия непрерывно проводит различные мероприятия с целью применения и развития информационных технологий в различных отраслях своей деятельности.



- Создан и непрерывно совершенствуется «Реестр Государственных Служащих», включающий в себя обширную базу данных по государственным служащим. В настоящее время в Реестре собрана информация о государственных служащих более чем 200 органов центральной и местной исполнительной, а также судебной властей. Применение веб-технологий позволяет кадровым службам государственных органов управлять данными служащих своей организации в режиме онлайн.



- В связи с увеличением количества граждан, желающих поступить на государственную службу, и для упрощения процедуры приема была создана и запущена на сайте

Комиссии система «Электронный прием». Несмотря на то, что кандидаты могут регистрироваться как онлайн, так и подачей заявления, в последнем конкурсе онлайн зарегистрировались 6114 (91%) кандидатов.

- Первый этап конкурса – тестовый экзамен проводится посредством системы «Тестовый экзамен», включающей в себя подсистемы «Администратор» и «Кандидат». Вопросы и задания, используемые для тестирования, выбираются из банка тестов посредством случайного набора цифр и загружаются на сервера тестовых центров. Тестовые задания для кандидатов, претендующих на одну и ту же вакантную должность, бывают одинаковыми по содержанию, но различными по форме.
- Комиссия применяет операционную систему GSM для своевременного информирования кандидатов о различных этапах конкурса и собеседования. В системе имеется возможность информирования о дате и результатах тестового экзамена, времени и месте проведения собеседования, а также о результатах собеседования посредством SMS услуг.

Комиссией предоставляются 7 электронных услуг. Они также размещены на портале «E-Government». За последний год число людей, воспользовавшихся этими услугами, перевалило за 2000. В будущем Комиссия планирует увеличение числа электронных служб.

Заключение

В настоящее время в Азербайджане создана современная система государственного управления, отвечающая

требованиям времени. Определены конкретные функции всех ветвей власти, учреждены структуры необходимые для защиты прав и свобод граждан страны. Но в то же время в будущем еще очень многое предстоит решить, создать и применить, чтобы идти в ногу со временем и самое главное – быть достойным своего народа и достойно служить ему.

В этой связи будет уместно вспомнить слова Президента Азербайджанской Республики Ильхама Алиева: «Жизнь не стоит на месте и заставляет нас считаться с этим. Мы должны быть проницательны, предвидеть то, что нас ожидает в будущем. Нам следует не только решать насущные проблемы, но и предпринимать шаги для того, чтобы предотвратить их появление в будущем. Нужно организовать политику и принять программы таким образом, чтобы через 10 или 50 лет Азербайджан процветал, еще больше укрепил свои позиции в регионе и в мире, а население жило в достатке».

Осуществление этого долговременного курса развития, предусмотренного главой государства, в большей степени зависит от кадров, управляющих государством, то есть от государственных чиновников. Каждый государственный служащий должен помнить о том, что столь почетная служба требует от него оправдания надежд и чаяний государства и народа.

МОДЕЛЬ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А.Н. Морозевич¹, И.П. Сидорчук²,
А.С. Дударёнок³, Т.С. Руткевич⁴

Аннотация

В статье определены ключевые элементы модели обучения государственных служащих в Республике Беларусь. Выявлены особенности формирования образовательной среды, охарактеризована ведущая роль Академии управления в профессиональном и личностном развитии государственных служащих, обоснованы перспективы развития управленческого образования в Республике Беларусь.

Ключевые слова: модель обучения, кадры в сфере управления, государственные служащие, модель образования, система непрерывного образования, самообразование, профессиональное развитие.

Abstract

The article determines the key elements of the model of education of state employees in the Republic of Belarus, reveals the features of educational environment's formation, describes the leading role of Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus in the process of professional and personal development of state employees, substantiates the prospects of development of education in managerial field in the Republic of Belarus.

Key words: model of training, personnel in managerial field, state employees, model of education, lifelong learning system, self-education, professional development.

¹ Ректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь, доктор технических наук, профессор (post@pac.by).

² Заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления - директор Центра исследований государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент (irina_sidorchuk@mail.ru).

³ Начальник отдела социально-политических исследований - заместитель директора ЦИГУ НИИ ТПГУ Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат исторических наук, доцент (dudaro@tut.by).

⁴ Заместитель начальника Управления кадров и правовой работы - начальник юридического отдела Академии управления при Президенте Республики Беларусь (ruts@tut.by).

Кардинальные геополитические, экономические, общественные и иные трансформации, характеризующиеся высокой интенсивностью и динамичностью, ставят перед государственной службой новые цели и задачи, несопоставимые по своим масштабам и сложности с задачами государства в прежние годы. В современных условиях государственные служащие вынуждены не только пересматривать привычные, традиционные методы управления, но и постоянно повышать эффективность своей деятельности, внедрять новые формы и методы управления, ориентированные на результат, на внедрение инноваций. Работа любого руководителя или специалиста из числа государственных служащих должна основываться на компетентном владении новейшими знаниями и технологиями государственного управления, их непрерывном совершенствовании, способностях оперативно получать и анализировать информацию, поступающую из внешней и внутренней среды, принимать и осуществлять управленческие решения в процессе взаимодействия субъекта и объекта управления. Как отметил Президент А. Г. Лукашенко в Послании 2014 г. белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь, «...те, кто работают в госаппарате, должны быть лучшими. Управленческая система должна делать ставку на инициативных, думающих, ответственных людей. Для привлечения самых классных специалистов следует решить задачу по повышению престижа государственной службы», причем «сегодня нам необходимо осознать: образование проходит через всю жизнь» [1].

Способность системы государственной службы эффективно выполнять свои функции напрямую зависит от уровня профессионализма и личностных качеств государственных служащих, призванных действовать в рамках закона, оперативно и качественно решать государственные задачи и самое главное – предоставлять услуги населению, работать во благо народа.

Под профессиональной деятельностью государственных служащих понимается высокопрофессиональная деятельность публичного характера, имеющая большое значение для всего общества и государства, осуществляемая непрерывно на основе специальных знаний и практических навыков,

приобретенных в результате углубленной общей и специальной подготовки и опыта работы [2, с. 93]. И, наконец, в статье 6 базового нормативного правового акта в сфере регулирования института государственной службы – Законе Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» в редакции Закона от 30 мая 2013 г. (далее – Закон о государственной службе) принцип профессионализма и компетентности закреплен в качестве одного из принципов государственной службы. Это обязывает всех государственных служащих поддерживать необходимый уровень квалификации для эффективного исполнения своих служебных обязанностей.

От современного государственного служащего, независимо от занимаемой должности, требуется глубокое понимание процессов, происходящих в обществе, знание теории развития государства, проблем научно-технического прогресса и его социальных последствий, умение принимать решения на любом управленческом уровне. Сложность и неординарность задач, стоящих перед управленческими структурами, постоянно повышают уровень требований к профессиональным и личностным качествам служащих [3, с. 40].

Поэтому государственный служащий должен непрерывно совершенствовать уровень своих знаний, повышать квалификацию, иметь возможность переподготовки и стажировки. А если учесть, что в настоящее время научные и профессиональные знания обновляются каждые два – три года, то необходимость непрерывного образования служащих как основы их должностного и профессионального роста не вызывает сомнения [3].

Учитывая, что в процессе образования формируются новые знания, умения, навыки, происходит интеллектуальное, нравственное, творческое и физическое развитие личности, важно не только обосновать ключевые характеристики модели обучения государственных служащих на современном этапе, но и выработать рекомендации и предложения по ее совершенствованию с учетом реальных жизненных процессов. Это и составляет основные идеи данной научной публикации.

Модели образования на современном этапе социального развития

В научном понимании модель представляет собой целевое упрощенное отображение реальности, инструмент для познания, который исследователь ставит между собой и объектом и с помощью которого изучает некоторые свойства оригинала [4, с. 9]. В этом отношении под моделью образования кадров понимается раскрытие конкретных особенностей организации и осуществления образовательной деятельности по подготовке кадров.

Сегодня образование выступает как основа человеческого капитала и устойчивого развития государства, а также как необходимое условие творческого развития и саморазвития современного специалиста. От уровня общественного интеллекта напрямую зависит будущее страны. Специалисты определяют четыре основных модели образования: традиционную, рационалистическую, гуманистическую (феноменологическую), неинституциональную [5, с. 69]. При этом модели образования являются выражением некоторых концептуальных схем (парадигм), определяющих направление развития образования в целом. Так, педагогическая парадигма ориентирована на традиционные формы и методы педагогики в отношении обучаемых или воспитуемых, которые еще недостаточно самостоятельны и не способны в полной мере уяснить свои потребности (принцип учитель – ученик). Андрагогическая парадигма характерна для высшей школы и охватывает обучающихся, осознающих свои потребности, в том числе образовательные, и способных сознательно удовлетворить их в своей деятельности. Акмеологическая парадигма направлена на помощь субъекту учения в достижении вершины его возможностей, в наиболее полной реализации им потенциала своей личности, достижения профессионального мастерства [6, с. 44–45].

Выработка новых подходов к развитию системы образования сопровождается парадигмальными изменениями в сторону установления соответствия между динамизмом современной жизни и стандартами подготовки. Отсюда следует

необходимость гармонизации парадигм и подходов к образовательной деятельности, выработки оптимального сочетания моделей образования для подготовки современного компетентного государственного служащего.

Основополагающими элементами парадигмы образования, призванной обеспечить создание условий для трансляции и усвоения компетенций, необходимых государственным служащим, могут выступать:

- компетентностный подход, обуславливающий непрерывное практикоориентированное обучение;
- профессионализм как высокий уровень квалификации профессорско-преподавательского состава;
- научность, что выражается во внедрении в образовательную деятельность передовых научных разработок и современных образовательных технологий;
- инновационность, под которой понимается внедрение современных коммуникационных технологий и методов обучения в образовательный процесс;
- дифференцированный подход в обучении – адаптивность к запросам потребителей образовательных услуг и изменяющимся условиям.

С учетом протекающего процесса формирования экономики знаний, где внедрение инноваций играет решающую роль, перспективным для образования государственных служащих в дополнение к трём вышеназванным парадигмам представляется широкое использование коммуникативной образовательной парадигмы. В рамках такого подхода упор делается на взаимообучение, когда несколько осознающих свои потребности и компетентных в своей предметной области субъектов обмениваются опытом своих достижений для оперативного распространения и применения на практике полученных ими новых знаний и результатов. При этом субъекты учения (обучающиеся) принимают активное участие в процессе отбора объектов изучения, по мере необходимости осуществляя переход субъекта учения в субъект преподавания и наоборот [6, с. 46].

Сочетание различных моделей образования и образовательных парадигм и порождает смешанную модель образования

государственных служащих. Данная модель в условиях интенсивных социально-экономических и общественно-политических изменений получает все большее развитие. Реализуя такую модель, управленческое образование в Республике Беларусь приобретает комплексный характер и основывается на интеграции традиционных и инновационных форм обучения, их гуманистических и неинституциональных составляющих.

Гуманистический компонент смешанной образовательной модели отражает превращение «пассивного» обучающегося в обучающегося, выстраивающего свое профессиональное развитие на основе межличностного общения и саморазвития. В этом смысле опора на профессиональную и личностную подготовку профессорско-преподавательского состава, психологов и организаторов управленческого образования, внимание к работе с одаренной молодежью, реализация нового педагогического мышления в отношении подготовки кандидатов в управленческую элиту выступает одним из приоритетных направлений [7, с. 56].

Неинституциональный компонент охватывает обучение вне стен образовательного учреждения и призван обеспечить непрерывное профессиональное развитие государственного служащего в эпоху информатизации и широкого распространения средств массовой коммуникации. Включение этого компонента обусловлено тем, что интегрировать мотивацию к обучению и саморазвитию человека в образовательный процесс сегодня возможно лишь на основе интерактивных технологий, включающих:

- диалогическое взаимодействие;
- работу в малых группах на основе кооперации и сотрудничества;
- активно-ролевую (игровую) организацию обучения;
- тренинговую организацию образовательного процесса и др. [8, с. 229].

Для оптимального функционирования института государственной службы важным является не только подготовка высокообразованных, высококомпетентных и высокоморальных государственных служащих, но и их непрерывное профессиональное и личностное развитие.

Новая реальность характеризуется тем, что мы живем в открытом образовательном пространстве, где общество знаний получает все большее развитие. В рамках данного типа организационной культуры человека именно знания (индивидуальные и коллективные) будут способом нормирования и трансляции деятельности, а формой общественного устройства будет сетевое общество знаний [9, с. 29]. Следует присоединиться к мнению российского профессора Ю. Г. Татура, который отмечает, что содержание современного образования должно обеспечивать:

- адекватный мировому уровень общей и профессиональной культуры общества;
- формирование у обучающегося картины мира, соответствующей современному уровню знаний и уровню образовательной программы (ступени обучения);
- интеграцию личности в национальную и мировую культуру;
- формирование человека и гражданина, интегрированного в современное общество и нацеленного на совершенствование этого общества;
- воспроизводство и развитие кадрового потенциала общества [10, с. 25].

Конкурентные преимущества в информационном обществе определяются приоритетным положением качественной информации и способностью её добычи – талантом и умением получать эксклюзивное знание, манипулировать сетевой информацией, распоряжаться технологическим знанием как товаром [11, с. 3–4]. Умение управлять информацией выступает здесь как главное средство развития и конкурентоспособности. Субъект управления, в состав которого в определенном смысле входит и государственный служащий, должен выстраивать систему управления под объект управления для обеспечения эффективной жизнедеятельности последнего. Осуществление этого процесса происходит в соответствии с представлениями, ценностями и ориентирами, образованием и интеллектом субъекта управления [12, с. 53]. Поэтому в условиях, когда государственное управление, институты государственной службы во всем мире находятся в состоянии перманентной модернизации, одной из приоритетных государственных задач является формирование эффективной системы обучения государственных служащих.

Современный этап развития образования основан на идее пожизненной незавершенности и незавершенности образования для взрослого человека, а значит, объективно существующей для него необходимости постоянно оставаться в позиции ученичества [13, с. 38]. Поэтому без постоянного профессионального развития государственных служащих невозможно поддерживать уровень их подготовки, соответствующий предъявляемым квалификационным требованиям. Переход к обществу знаний должен основываться на модели перманентного образования.

Принцип непрерывности образования включает возможность учиться на протяжении всей профессиональной деятельности и поддержку высокого профессионального уровня, системности и доступности обучения [14, с. 22]. Его можно рассматривать одновременно и как часть общественно-государственной системы, и как внутренний процесс, сопровождающий становление субъекта на основе обучения в течение всей жизни.

Сегодня также можно говорить о движении в сторону качественно новой и последовательно упорядоченной образовательной среды, в том числе как составляющей формирующегося единого евразийского научно-образовательного пространства в области подготовки государственных служащих. Образовательная среда понимается как часть социального пространства, в рамках которого на основе тех или иных концепций и подходов, а также различных ресурсов, определенные социальные силы выстраивают и реализуют на практике специфическую систему отношений между участниками образовательного процесса.

В Беларуси сложилась система двухступенчатого высшего образования и дополнительного образования взрослых в виде переподготовки и повышения квалификации, иных образовательных программ, а также самообразования. Критериями эффективности данной модели являются ее способность обеспечивать непрерывность образования, степень её интегрированности в мировое образовательное пространство, а также нацеленность на удовлетворение потребностей личности, общества и государства.

Построение образовательной среды непрерывного образования в социальном пространстве осуществляется на основе ряда факторов. В первую очередь, следует назвать внутреннюю мотивацию и готовность к постоянному обучению, самообразовательной деятельности самого субъекта учения. Немаловажную роль в этом отношении играют такие качества личности, как адекватная самооценка, умение ставить перед собой цели и непрерывно стремиться к их достижению, уверенность в своих силах, высокая мотивация, рефлексивность, способность эффективно управлять собственным временем и т.д.

Качество организации образовательного процесса во многом зависит не только от профессионализма профессорско-преподавательского состава, использования современных форм и методов обучения, но и от содержания нормативных правовых актов, регламентирующих все составные элементы этого сложного интеллектуального процесса – формирования высококвалифицированных кадров.

Правовые и организационные основы обучения государственных служащих

Следует отметить, что еще в постановлении ЦК Компартии Белоруссии и Совета Министров БССР от 11 мая 1988 г. № 131 «О перестройке системы повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и специалистов народного хозяйства республики» (далее – постановление № 131), действовавшем вплоть до конца 2007 года¹, министерствам и ведомствам предписывалось обеспечить непрерывность обучения кадров, а на руководителей организаций всех уровней и организационно-правовых форм была возложена персональная ответственность за организацию непрерывного повышения квалификации работников, поддержание их высокого профессионального уровня, своевременную подготовку к новым трудовым функциям как в производственной, так и в непроизводственной сферах.

¹ Признано утратившим силу в соответствии с принятием постановления Совета Министров Республики Беларусь от 21 ноября 2007 г. № 1576 «О признании утратившими силу некоторых решений Правительства БССР».

Значительное внимание вопросам профессионального роста государственных служащих уделяется в Законе о государственной службе. Так, в статье 2 Закона о государственной службе государственная служба определяется как профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов. Статья 6 Закона о государственной службе закрепляет принцип профессионализма и компетентности в качестве одного из основных принципов государственной службы. Это обязывает всех государственных служащих поддерживать необходимый уровень квалификации для эффективного исполнения своих служебных обязанностей [15].

Правовые гарантии обеспечения данного принципа устанавливаются в статье 20 Закона о государственной службе, в которой определено право государственного служащего на переподготовку и повышение квалификации. Пункт 1 статьи 26 Закона о государственной службе устанавливает перечень квалификационных требований, предъявляемых при поступлении на государственную службу, среди которых – соответствующее образование, необходимый стаж и опыт работы по специальности, владение государственными языками Республики Беларусь, знание Конституции Республики Беларусь и законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей [15].

Формирование системы непрерывного образования государственных служащих на основе сочетания подготовки, переподготовки, повышения квалификации и самообразования получило дальнейшее развитие в Указе Президента Республики Беларусь от 2 июня 2009 г. № 275 «О некоторых мерах по совершенствованию подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере управления» (далее – Указ № 275). Указ № 275 определил новую систему обучения не только государственных служащих, но и управленческой элиты страны – руководящих кадров. Новые подходы позволяют наряду с переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих осуществлять их подготовку, и

организовывать самообразование на уровне, требуемом для решения актуальных и важнейших государственных задач [16].

Положением о непрерывном профессиональном образовании руководящих работников и специалистов, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2011 г. № 954 «Об отдельных вопросах дополнительного образования взрослых» (далее – Положение о непрерывном образовании), непрерывное профессиональное образование руководящих работников и специалистов определено как образование руководящих работников и специалистов, направленное на их профессиональное совершенствование, освоение новых методов, технологий и элементов профессиональной деятельности, формирование профессиональных навыков, а также присвоение новой квалификации на уровнях высшего и среднего специального образования.

Пунктом 3 Положения о непрерывном образовании предусмотрено, что руководящие работники и специалисты получают непрерывное профессиональное образование при освоении содержания следующих образовательных программ дополнительного образования взрослых:

- образовательной программы повышения квалификации руководящих работников и специалистов;
- образовательной программы переподготовки руководящих работников и специалистов, имеющих высшее образование;
- образовательной программы переподготовки руководящих работников и специалистов, имеющих среднее специальное образование;
- образовательной программы стажировки руководящих работников и специалистов;
- образовательной программы обучения в организациях [17].

В частности, Положением о непрерывном образовании определены особенности реализации образовательной программы обучения в организациях. Данная программа является разновидностью образовательной программы дополнительного образования взрослых и направлена на формирование профессиональных навыков, необходимых для

выполнения работниками организаций своих должностных обязанностей.

Положением закреплено, что образовательная программа обучения в организациях реализуется учреждениями дополнительного образования взрослых, иными учреждениями образования, реализующими образовательные программы дополнительного образования взрослых, иными организациями, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность, которые самостоятельно определяют перечень и разрабатывают учебно-программную документацию образовательной программы обучения в организациях. При этом слушатели, осваивающие содержание образовательной программы обучения в организациях, аттестацию не проходят, документы об образовании (документы об обучении) им не выдаются [17].

Относительно образовательной программы стажировки руководящих работников и специалистов, обеспечивающей освоение руководящими работниками и специалистами новых методов, технологий и элементов профессиональной деятельности и также являющейся разновидностью образовательной программы дополнительного образования взрослых, следует отметить, что данная образовательная программа реализуется в учреждениях дополнительного образования взрослых, иных учреждениях образования, реализующих образовательные программы дополнительного образования взрослых, иных организациях, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность.

Кроме того, Положением о непрерывном образовании предусмотрено, что стажировка может быть включена в учебно-тематический план (при повышении квалификации), а также в учебный план по специальности переподготовки.

Таким образом, согласно нормативным правовым актам обучение каждого государственного служащего, каждого управленца, каждого специалиста должно носить постоянный характер, осуществляться в течение всей его профессиональной карьеры с целью обновления знаний, полученных в результате

«базового» образования, и обретения новых знаний, которые он будет использовать в своей профессиональной деятельности.

Особо следует также отметить, что в нормативных правовых актах Республики Беларусь значительное внимание уделяется самообразованию кадров в сфере управления как самостоятельному виду обучения. Самообразование государственных служащих призвано играть важную роль в непрерывном приобретении ими профессиональных знаний. Самообразование как систематическое самостоятельное обучение работника по индивидуальному плану, утвержденному непосредственным руководителем и выполняемому под его контролем, в постановлении № 131 было определено в качестве одного из основных видов обучения в системе повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и специалистов.

Интересен тот факт, что Положением об организации работы с руководящими кадрами, должности которых включены в перечень кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 17 июля 1996 г. № 253 «О совершенствовании работы с руководящими кадрами в системе государственных органов»¹, также было предусмотрено самообразование, осуществляемое по индивидуальным планам между периодами систематической учебы путем участия слушателей в проблемных семинарах и конференциях, а также через решение актуальных управленческих задач [18].

Государственный стандарт Республики Беларусь «Подсистема повышения квалификации и переподготовки кадров», введенный в действие в 2002 г. в пункте 5.1.2.1, определяет самообразование как самостоятельное и систематическое обучение и относит его к одному из видов повышения квалификации государственных служащих. Указанный документ обязывает каждого государственного служащего постоянно повышать свою квалификацию. Между тем следует отметить, что в Кодексе Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-З термин «самообразование» не упоминается.

¹ Признан утратившим силу в связи с изданием Указа Президента Республики Беларусь от 26 июля 2004 г. № 354 «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций».

Следует подчеркнуть, что самообразование как форма обучения и одно из дополнительных условий для профессионального развития государственных служащих закреплено также в статье 35 Закона о государственной службе. Согласно указанной норме для государственных служащих создаются надлежащие условия для подготовки, переподготовки, повышения квалификации, стажировки и самообразования [15].

Таким образом, ряд нормативных правовых актов, а также Закон о государственной службе положены в основу системы постоянного профессионального и личностного развития государственных служащих. Кроме того, образовательные программы дополнительного образования взрослых включают наряду с традиционными (образовательная программа повышения квалификации руководящих работников и специалистов; образовательная программа переподготовки руководящих работников и специалистов, имеющих высшее и среднее образование; образовательная программа стажировки руководящих работников и специалистов) – также образовательную программу специальной подготовки, необходимой для занятия отдельных должностей, упоминающую выше образовательную программу обучения в организациях; образовательную программу обучающих курсов (лекториев, тематических семинаров, практикумов, тренингов, офицерских курсов и иных видов обучающих курсов); образовательную программу совершенствования возможностей и способностей личности.

Важно отметить, что все указанные образовательные программы дополнительного образования взрослых в Республике Беларусь могут быть реализованы только в учреждениях дополнительного образования взрослых, иных учреждениях образования, реализующих образовательные программы дополнительного образования взрослых, иных организациях, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность. В республике функционируют десятки учреждений высшего образования, занимающихся вопросами профессионального

и личностного развития государственных служащих с учетом того, что система государственной службы включает в себя государственную службу в органах законодательной, исполнительной, судебной власти, военную службу, а также службу в военизированных организациях.

В частности, Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь готовит сотрудников для министерств внутренних дел и обороны, Государственного пограничного комитета и Департамента финансовых расследований Комитета государственного контроля. Учреждение образования «Военная академия Республики Беларусь» готовит специалистов по 19 специальностям, 6 направлениям и 31 специализации, что практически полностью обеспечивает потребность Вооруженных Сил и других силовых структур в офицерских кадрах. Институт Национальной безопасности в настоящее время представляет собой многопрофильное высшее учебное заведение и осуществляет подготовку офицеров с высшим военным специальным образованием для замещения первичных офицерских должностей, здесь проходит обучение руководящий состав Департамента финансовых расследований, готовят переговорщиков, розыскников, сотрудников боевых подразделений. Учреждение образования «Институт переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции» Белорусского государственного университета осуществляет обучение и подготовку слушателей из числа судей Конституционного, Верховного и Высшего Хозяйственного Судов Республики Беларусь, работников Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, Министерства юстиции Республики Беларусь, иных государственных органов и организаций. Учреждение образования «Государственный институт повышения квалификации и переподготовки кадров таможенных органов Республики Беларусь» осуществляет повышение квалификации и переподготовку руководящих работников и специалистов таможенных органов, юридических и физических лиц Республики Беларусь¹.

¹ Источники: информация, представленная на официальных сайтах учреждений образования: <http://www.mvd.gov.by/main.aspx?guid=38133>, <http://www.mvd.gov.by/main.aspx?guid=38133>, <http://www.varb.mil.by>, <http://www.expressnews.by/75.html>, <http://www.kgb.by/okimitetelstructure/educational/>, <http://www.lawinstitute.bsu.by>, http://www.gipk-customs.by/about_us/structure/

Отмеченные выше подходы к профессиональному и личностному развитию государственных служащих в Республике Беларусь позволяют графически изобразить модель их обучения (см. рисунок 1).



Рис. 1 – Модель обучения государственных служащих в Республике Беларусь

Академия управления при Президенте Республики Беларусь (далее – Академия управления) Указом № 275 определена в качестве ведущего учреждения высшего образования в системе высшего образования и в системе дополнительного образования взрослых¹. Она призвана обеспечивать образование руководящих кадров и лиц, включенных в резерв руководящих кадров, государственных служащих, иных руководителей и специалистов [16]. Следует отметить, что Академия управления возглавляет Учебно-методическое объединение по образованию в области государственного управления, в состав которого, наряду с Академией управления, входят 20 учреждений образования

¹ Официальный сайт Академии управления при Президенте Республики Беларусь: <http://www.pac.by>.

республики, осуществляющих подготовку кадров в сфере управления, в том числе государственных служащих¹.

С учетом того, что ключевое место в обучении государственных служащих в республике занимает Академия управления, которая участвует в формировании высококвалифицированных государственных служащих в рамках государственного заказа в ряде случаев, независимо от вида государственной службы, обоснованно в рамках настоящего исследования рассмотреть особенности модели обучения государственных служащих в Академии управления.

Модель обучения государственных служащих в Академии управления

Академия управления видит свою миссию в формировании высококвалифицированной управленческой элиты на основе достижений национальной научной и педагогической школы, а также мирового опыта в области государственного управления. В ней функционирует уникальная интегрированная система непрерывного управленческого образования, которая основывается на эффективной научно-исследовательской работе и инновационной деятельности, направленной на качественную подготовку национальной управленческой элиты, ориентированной на формирование класса профессионалов, способных принимать и реализовывать компетентные решения в процессе государственного строительства Республики Беларусь. Не случайно девизом Академии управления выступают слова: «Знания для эффективного управления!».

¹ В их числе: Белорусский государственный университет; Белорусский национальный технический университет; Учреждение образования «Белорусский государственный экономический университет»; Учреждение образования «Белорусский государственный технологический университет»; Учреждение образования «Брестский государственный университет имени А.С.Пушкина»; Учреждение образования «Витебский государственный технологический университет»; Учреждение образования «Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины»; Учреждение образования «Гомельский государственный технический университет имени П.О.Сухого»; Учреждение образования «Гродненский государственный университет им. Янки Купалы»; Учреждение образования «Могилевский государственный университет им. А.А.Кулешова»; Учреждение образования «Полоцкий государственный университет»; Учреждение образования «Белорусский государственный аграрный технический университет»; Учреждение образования «Белорусский торгово-экономический университет потребительской кооперации»; Учреждение образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный университет МИТСО»; Частное учреждение образования «Минский институт управления»; Учреждение образования «Частный институт управления и предпринимательства»; Частное учреждение образования «Институт парламентаризма и предпринимательства»; Частное учреждение образования «Институт предпринимательской деятельности»; Учреждение образования «Полесский государственный университет»; Учреждение образования «Белорусская государственная орденов Октябрьской Революции и Трудового Красного Знамени сельскохозяйственная академия».

Анализ и суммирование моделей образования, ориентированных на формирование компетенций и передачу универсальных ценностей, образовательной деятельности Академии управления позволяют констатировать, что она основывает свою деятельность на смешанной модели обучения кадров в сфере управления. Данная модель позволяет учитывать весь комплекс требований, предъявляемых сегодня государством к руководителям и специалистам. Именно с этим связано широкое использование ориентированных на практику инноваций в области передачи знаний, использование компетентностного и проектного подходов к обучению, их сочетание с непрерывным профессиональным развитием обучающихся вне стен учреждения образования (см. рисунок 2). Реализация данной модели обучения, с одной стороны, обеспечивает их непрерывное развитие, а с другой – позволяет определить персонифицированные траектории обучения государственных служащих.

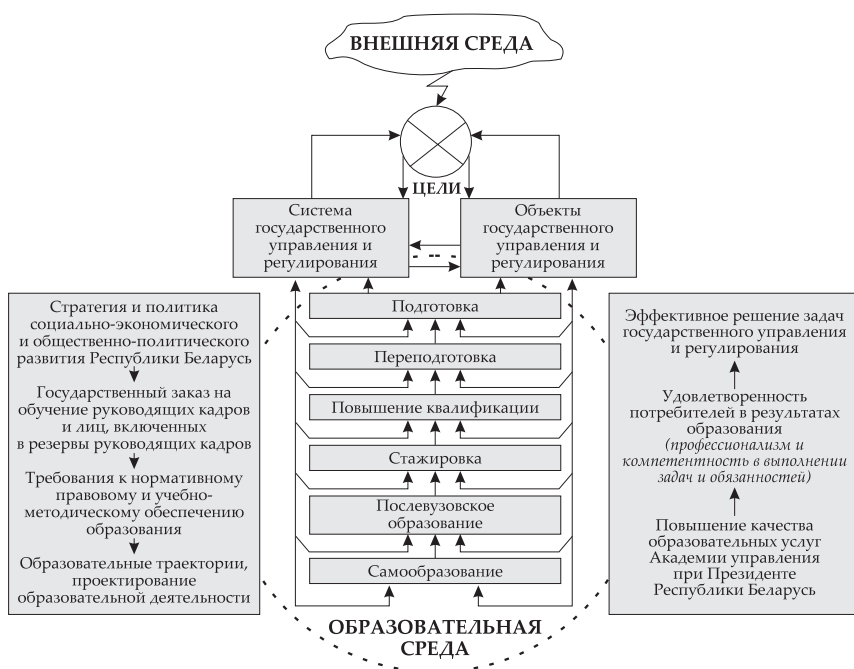


Рис. 2 – Модель обучения кадров в сфере управления в Академии управления

Система обучения кадров в сфере управления в Академии управления базируется на:

- многоступенчатой системе прогнозирования потребности и отбора лиц на обучение в сфере государственного управления;
- постоянном обновлении методов и форм обучения;
- информационной открытости и прозрачности на основе инновационных технологий;
- сотрудничестве с ведущими международными научно-образовательными и другими организациями в области государственного управления;
- механизме апробации приобретаемых в Академии управления знаний и способностей в системе государственного управления;
- оценке эффективности обучения на основе системы менеджмента качества образовательных услуг.

Ядром образовательного пространства выступают образовательные программы по различным специальностям. Следует отметить, что на протяжении последних двух лет в содержание подготовки и переподготовки кадров в сфере управления были внесены существенные изменения. Произошел переход от принципа «соответствие требованиям» к принципу «удовлетворение потребностей» на основе формируемых компетенций выпускника.

С 2013 г. в соответствии с решением Администрации Президента Республики Беларусь в Академии управления была изменена структура контингента обучающихся по специальностям, связанным с государственным управлением, в сторону поэтапного сокращения численности студентов, получающих подготовку на базе среднего образования. В свою очередь произошло увеличение подготовки кадров в сфере государственного управления на базе высшего образования. Сегодня Академия управления оказывает образовательные услуги по 92 программам основных направлений образования.

Охвачен широкий спектр специальностей в рамках I и II ступеней высшего образования (4 и 13 соответственно), послевузовского образования (15), переподготовки кадров с

высшим образованием (16), повышения квалификации кадров с высшим образованием (44).

При непосредственном участии представителей заказчиков, Академией управления на основе компетентностного подхода были переработаны образовательные стандарты специальностей, связанных с подготовкой специалистов на I ступени высшего образования. Были разработаны типовые учебные программы для обучения в магистратуре, а также по всем специальностям переподготовки, актуализированы все программы повышения квалификации.

В общей системе подготовки кадров в сфере управления следует отметить особое место, которое занимает специальность I ступени высшего образования 1-26 05 01 «Государственное строительство» (с присвоением квалификации «Руководитель в сфере государственного управления»). Обучение по данной специальности осуществляется только в Академии управления на базе высшего образования исключительно в рамках государственного заказа.

Согласно задачам, поставленным Главой государства по повышению качества подготовки кадров в сфере управления, в Академии управления с 2012/2013 учебного года началось внедрение двухступенчатой модели подготовки управленцев для государственной службы.

В соответствии с данной моделью обучения, наряду с одновременным сокращением обучения с пяти до четырех лет по I ступени высшего образования, в рамках II ступени высшего образования (магистратуре) упор делается на инновационную углубленную подготовку кадров в сфере управления. Характерной особенностью магистратуры Академии управления является индивидуализация обучения, согласованная с направлениями профессиональной деятельности обучающихся.

Магистерские программы, создаваемые на основе управленческой направленности обучения и значительного объема практики и стажировки, направлены на формирование академических, профессиональных и социально-личностных

компетенций обучающихся. По итогам углубленной подготовки специалистов на II ступени высшего образования выпускникам присваивается степень «Магистр управления» и «Магистр государственного управления».

Переподготовка и повышение квалификации руководящих кадров и лиц, включенных в резерв руководящих кадров, единый перспективный кадровый резерв и банк данных «Перспектива» осуществляются преимущественно в рамках государственного заказа. Образовательные программы переподготовки Академии управления представлены 16 специальностями с присвоением квалификаций «Специалист в области государственного управления», «Специалист в области управления», «Идеолог», «Специалист по идеологической работе и управлению человеческим ресурсами», «Менеджер-экономист», «Специалист в области международных отношений» и др.

Курсы повышения квалификации Академии управления ежегодно охватывают около 5 тысяч руководителей различного уровня и лиц, включенных в резервы руководящих кадров¹. Государственный заказ по повышению квалификации руководящих кадров и специалистов на уровне высшего образования обеспечивается по 44 направлениям.

Интерактивность обучения достигается за счет совместной познавательной активности обучающихся, их диалога, на основе образовательных технологий, к которым относятся:

- опора на внутреннюю мотивацию и потенциал саморазвития обучающихся;
- широкое внедрение технологий дистанционного образования;
- практикоориентированный характер обучения;
- постоянно обновляющиеся электронные образовательные ресурсы;
- постоянный мониторинг результатов обучения и организация обратной связи.

В Академии управления созданы информационно-коммуникационные возможности, обеспечивающие компетентностное

¹ Под резервами руководящих кадров понимаются лица, включенные в резерв руководящих кадров, единый перспективный кадровый резерв и банк данных «Перспектива».

развитие кадров в сфере управления непосредственно на рабочих местах. Данный подход к развитию обеспечивает системное представление образовательного процесса, когда основной единицей является не учебная дисциплина, а формируемая управленческая компетенция, вокруг которой строится сложный процесс взаимодействия всех участников образовательного процесса. В Академии управления это взаимодействие осуществляется с использованием системы управления процессом обучения WebCT, которая обеспечивает качественную реализацию образовательного процесса [19, с. 103].

Интерактивная образовательная среда позволяет обеспечивать дистанционный доступ к образовательным ресурсам, включая электронные учебники, консультации преподавателей, интернет-конференции, тренинги, деловые игры, системы тестирования и индивидуальной оценки освоенных знаний и умений. Главная функция образовательной среды связана с предоставлением новых возможностей для познавательной и творческой самореализации руководителей и специалистов посредством современного информационно-интеллектуального оснащения всех основных видов учебной деятельности.

Непрерывность обучения кадров в сфере управления обеспечивается за счет системы самообразования, предлагаемой Академией управления на основе дистанционных технологий и современной системы управления образовательным процессом SharePoint LMS. Управление самообразованием обучающихся построено по принципам распределенного образовательного процесса и управляемой самостоятельной учебной деятельности обучающихся, и осуществляется опосредованно, через электронные учебно-методические комплексы и многофункциональную систему тестирования.

В целом, в течение 2010–2013 гг. с использованием дистанционных образовательных технологий в Академии управления прошли обучение на рабочих местах 1895 руководителей и специалистов государственных органов и организаций по 14 программам самообразования.

Модель обучения в Академии управления основывается не только на формировании знаний и способностей (знаниевый

и компетентностный подходы), но также на механизме их реализации в системе государственного управления. Тесное взаимодействие с органами государственного управления обеспечивает интеграцию образовательного процесса и научно-инновационной деятельности с практикой государственного управления, социально-экономических и культурных преобразований в Республике Беларусь.

Прагматическая направленность процесса обучения в Академии управления обеспечивается за счет:

- развития синергии между фундаментальностью и практической направленностью образовательных программ;
- создания возможностей для переноса изучаемых идей и понятий в практическую плоскость;
- предоставления слушателям возможности обучаться в контексте реальных проблем управленческой деятельности;
- возможности для слушателей получить в процессе обучения ответы на вопросы, имеющие непосредственное отношение к их деятельности.

Акцент смещен в сторону формирования отношения к обучаемому как к субъекту образовательного процесса, сочетания организованных (линейных) и неорганизованных (нелинейных) форм и принципов обучения. Большинство слушателей из числа руководителей выступают носителями знаний о проблемах и задачах, существующих в реальном управлении, в ряде случаев – и о методах их решения. Такие слушатели, обучаясь, обучают других, отдавая знания и приобретая взамен навыки общения с аудиторией [20, с. 7].

В этом отношении Академия управления ориентируется на усиление практической составляющей образовательного процесса. Этому способствует развитие форм взаимодействия с заказчиком на подготовку кадров, открытие инновационных площадок на базе государственных органов и организаций, внедрение инноваций в образовательный процесс. В образовательных программах государственного заказа 40 % их содержания составляют деловые игры, тренинги, анализ конкретных ситуаций и иные активные формы обучения.

Преодоление разрыва между теорией и практикой образовательного процесса обеспечивают собственные уникальные образовательные проекты слушателей, организационно-дидактические средства, специализированная образовательная среда, включение мотивационного механизма, разнообразие форм и длительности управленческой практики, система проблемных ситуаций, акцент на самостоятельную работу обучаемых и их аналитико-синтетическую деятельность, умение работать с мощными информационными потоками, решать реальные управленческие задачи, овладение способами освоения новых видов деятельности [7, с. 56–57].

Образовательные технологии Академии управления объединяют традиции классической советской высшей школы, обеспечивающие фундаментальность осваиваемых компетенций, а также достижения зарубежных бизнес-школ, ориентированных на кейс-технологии и принципы открытого образования. Обеспечение высокого уровня и качества образовательной деятельности Академии управления достигается во многом за счет ресурсного обеспечения образовательного процесса. Особое внимание здесь уделено поддержанию высоких требований к уровню подготовки и результатам деятельности профессорско-преподавательского состава, развитию учебной и материально-технической базы Академии управления. Немаловажную роль в этом процессе играет также внедрение системы менеджмента качества, которая призвана обеспечить управляемость образовательных систем и, соответственно, гарантированное достижение максимально возможного образовательного результата.

Важнейшим показателем качества образовательной деятельности Академии управления является повышение конкурентоспособности выпускников на рынке труда. Так, для лиц, получивших первое высшее образование в Академии управления, первым гарантированным местом работы, определяющим его социальный статус, как правило, становится тот или иной республиканский и местный орган управления (20% выпускников), отраслевые государственные организации системы Министерства юстиции, банковской и социальной

сфер (20%), унитарные предприятия и юридические лица иных организационно-правовых форм (60%). Около четверти выпускников по специальности «Управление информационными ресурсами» трудоустраиваются в компании-резиденты Парка высоких технологий.

Академия управления ежегодно осуществляет мониторинг карьерного роста выпускников, используя при этом как инструмент:

- целенаправленное трудоустройство и продвижение специалистов, состоящих в банках данных одаренной и талантливой молодежи;
- индивидуальный учет должностного продвижения выпускников, обучавшихся за счет средств республиканского бюджета, а также прошедших переподготовку в Академии управления и назначенных на должности, включенные в реестр Главы государства;
- выборочный учет сведений о занимаемых должностях выпускников (по представлению кадровых служб государственных органов управления).

Таким образом, к **основополагающим характеристикам смешанной модели обучения кадров в сфере управления в Академии управления** относятся:

- прогнозирование государственной потребности в кадрах в сфере управления;
- введение нового перечня направлений подготовки (специальностей) и профессий и соответствующих государственных образовательных стандартов, разработанных на основе компетентного подхода, в целях формирования образовательных программ, адекватных мировым тенденциям, потребностям рынка труда и личности;
- повышение эффективности отбора лиц для обучения в Академии управления;
- внедрение системы непрерывного профессионального образования, обеспечивающего для каждого возможность формирования индивидуальной образовательной траектории для дальнейшего профессионального, карьерного и личностного роста;
- повышение качества образовательной деятельности и увеличение количества образовательных, консультационных

- услуг, предоставляемых физическим лицам, государственным органам и организациям;
- внедрение новых образовательных технологий и принципов организации образовательного процесса, обеспечивающих эффективную реализацию новых моделей и содержания непрерывного образования, в том числе с использованием современных информационных и коммуникационных технологий;
 - содействие совершенствованию профессионального уровня профессорско-преподавательского состава, повышению его творческой активности;
 - определение требований к квалификационным, профессиональным и иным качествам кандидатов на замещение должностей из числа профессорско-преподавательского состава;
 - повышение эффективности научно-исследовательской работы и инновационной деятельности;
 - реализация системы мер по обеспечению участия Беларуси в Болонском и Копенгагенском процессах с целью повышения конкурентоспособности управленческого образования на международном рынке образовательных услуг и обеспечения возможности участия студентов и выпускников Академии управления в системе международного непрерывного образования.

Государственный заказ на обучение руководящих кадров и лиц, включенных в резервы руководящих кадров, подтверждает тот факт, что Академия управления является надежным поставщиком образовательных услуг для системы государственного управления.

Перспективы развития управленческого образования в Республике Беларусь

Реформирование системы государственной службы Республики Беларусь является сегодня одним из приоритетных направлений государственного строительства. Достижение целей социально-экономического развития и повышения уровня жизни населения требует реализации современных подходов к государственной кадровой политике,

совершенствования правовых и организационных условий применения современных кадровых технологий в государственном управлении.

С учетом требований времени назрела необходимость определить перспективные направления совершенствования форм и методов обучения государственных служащих руководящих работников в системе государственных органов и иных государственных организаций.

Подбор квалифицированных кадров в сферу государственного управления требуется производить на основе компетентностного подхода, который предполагает, что поступающие на государственную службу должны обладать высоким уровнем способностей по осуществлению управленческой деятельности в соответствии с определенными качественными критериями и экспертной оценкой управленческих компетентностей кандидатов на государственную службу.

Труд государственных служащих выступает как труд интеллектуальный, творческий, инновационный, публичный, коллективный. Государственные служащие должны соответствовать также запросам современной макро- и микроэкономической ситуации.

Следует отметить, что в Республике Беларусь пока отсутствуют единая система оценки качества государственных услуг и управления персоналом, система оценки качества работы на основе компетентностного подхода, присутствуют лишь отдельные элементы карьерного планирования и ротации.

В этой связи важно изучать отечественный, зарубежный опыт, в том числе обмениваться информацией, лучшими практиками в рамках Регионального хаба в сфере государственной службы.

Например, представляются полезными результаты работы США по профессиональному развитию своих государственных служащих. Как отмечает д-р М. Стаффорд, основными направлениями подготовки государственных служащих в США выступают обучение техническим аспектам профессиональной

деятельности, периодическое обучение и обучение лидерским навыкам. В то же время возможности для профессионального развития государственных служащих охватывают три основных категории: обучение, образование и опыт. Первые две категории направлены на формирование навыков принятия решений в знакомых и незнакомых ситуациях. В свою очередь, наработка опыта предоставляет возможность отработки полученных в процессе обучения и образования навыков на практике [21, с. 97–98].

Подобный подход позволяет на основе принципа непрерывности, с одной стороны, развивать профессиональные и личностные компетенции государственного служащего, а с другой – системно охватывать различные уровни его профессиональной деятельности. Повышение профессионального уровня кадрового потенциала государственной службы достигается за счет комплексного метода обучения государственных служащих. В этой связи для Республики Беларусь необходимо расширение возможностей для повышения уровня личностных и деловых качеств государственных служащих в рамках системы непрерывного образования.

Следует обеспечить формирование системы непрерывного обучения талантливой и одаренной молодежи, ориентируясь на развитие управленческих компетенций. В этих целях актуально в рамках государственного заказа предусмотреть организацию стажировок талантливой и одаренной молодежи в Республике Беларусь (в правительстве, республиканских органах государственного управления) и за рубежом в профильных организациях.

В то же время следует учитывать уникальность научных исследований и опыта государственного управления и строительства для каждой страны. Прямое заимствование зарубежного опыта и его использование невозможно, так как институциональная среда, распределение ролей и статусов, властных полномочий и т.п. должны отражать и национальную специфику, хотя и существует ряд общих для всех контуров государственного управления особенностей [22, с. 11].

Изучение, адаптация и применение государственными органами и организациями зарубежного опыта государственного управления (наряду с выявлением специфики национальной модели государственного управления) способны оказывать положительное воздействие на повышение профессиональной компетентности сотрудников данных органов и организаций.

Особую актуальность изучению и положительной трансформации мирового опыта государственного управления придают современные геополитические процессы. Участие в процессах региональной интеграции на постсоветском пространстве выступает важнейшей особенностью модели социально-экономического и общественно-политического развития Республики Беларусь. Процессы интернационализации экономики постепенно затрагивают всё новые уровни государственного управления.

На современном этапе деятельность государственных органов неразрывно связана с выполнением внешнеэкономических и внешнеполитических функций, поэтому государственные служащие должны быть адаптированы к условиям работы в рамках интеграционных объединений.

Современные тенденции глобального и регионального развития, потребность в модернизации отечественной экономики, необходимость расширения спектра торговых и политических отношений государственных органов и организаций Республики Беларусь с другими странами мира, и в рамках интеграционных объединений на постсоветском пространстве, и в дальнем зарубежье, обуславливают особый подход, в соответствии с которым, необходимым критерием оценки компетентности современного государственного служащего является его осведомленность об актуальных тенденциях в сфере внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности нашего государства.

Т. А. Романова отмечает, что, хотя контакты с третьими странами традиционно представляются высшими должностными лицами, это лишь заключительный аккорд в

кропотливой работе чиновников среднего и низшего уровней и на наднациональном, и на национальном уровнях. При этом, чем выше уровень интеграционного взаимодействия (от зоны свободной торговли до экономического и валютного союза), тем плотнее должна быть сеть трансправительственных отношений и более выражен т.н. интеграционный рефлекс – стремление проконсультироваться по любым возникающим проблемам с коллегами из других стран-членов со стороны рядовых чиновников национальных министерств. Плотность сети трансправительственных контактов выступает здесь эффективным индикатором устойчивости интеграционных процессов [23, с. 254].

Поэтому следует нормативно закрепить сферу компетенции каждого руководящего работника, четко обозначив полномочия руководителя и показатели состояния данной сферы, регулярно проводить образовательные и консультативные мероприятия по вопросам совершенствования деятельности государственных органов и иных государственных организаций, формировать компетентность в вопросах участия Республики Беларусь в процессах межгосударственной интеграции.

В условиях становления сетевого информационного общества данный процесс невозможно осуществить без наличия компетентных управленческих кадров, способных на различных уровнях государственного управления (местном, национальном и межнациональном) обеспечить эффективную связь государственных органов с гражданами с использованием ресурсов сети Интернет.

Повышению профессионального уровня кадров в сфере управления будет способствовать подготовка государственных служащих в сфере использования информационно-коммуникационных технологий. Необходимо определение потенциала государственного строительства на основе информатизации деятельности государственных органов.

Реализация предлагаемых мер требует не только повышения уровня компьютерной грамотности руководящих кадров, которую можно развить посредством образовательных программ, но и интенсификации работ по развитию

информационного общества в Республике Беларусь как одного из национальных приоритетов.

В республике отсутствует единый орган по вопросам управления государственной службой. В свою очередь, опыт соседних с Беларусью стран постсоветского пространства показывает, что там уделяется повышенное внимание вопросам управления государственной службой, внедрения на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы, создания объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной службы.

Так, в Республике Казахстан с 1998 г. функционирует Агентство по делам государственной службы, которое уполномочено в пределах своей компетенции, реализовывать единую государственную политику в сфере государственной службы.

Вопросами управления государственной службой в Российской Федерации занимаются 2 структуры. Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров образовано в 2009 г. и обеспечивает реализацию полномочий Президента по проведению государственной политики в области государственной службы. В 2013 г. была также образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров. Деятельность Комиссии направлена на содействие развитию системы государственной службы, а также совершенствование порядка формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров.

В Украине с 2011 г. существует Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы. Целью Агентства является проведение единой государственной политики и функциональное управление государственной службой.

В связи с этим актуальным представляется принятие мер по стимулированию повышения профессионального уровня и эффективности деятельности государственных служащих на

основе сочетания положительных результатов отечественной и зарубежной практик.

Таким образом, сегодня в Беларуси существуют необходимые правовые, организационные, институциональные условия развития государственных служащих, создана и постоянно совершенствуется система их подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации, в том числе на основе государственного заказа. Как показывает проведенный анализ, в последние годы в значительной степени обновлено нормативное правовое обеспечение профессионального образования государственных служащих. Однако новые реалии, на что неоднократно обращалось внимание в настоящей статье, требуют постоянного совершенствования как правового регулирования, так и институциональных основ этой деятельности, а также внедрения новых образовательных технологий.

Список литературы

- Лукашенко А. Г. Сильная экономика и честная власть – фундамент независимости страны и процветания нации: Послание Президента Республики Беларусь 22 апреля 2014г. белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь // Официальный интернет-портал Президента Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – 22 апреля. – Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-obraschaetsja-s-ezhegodnym-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-8549/. – Дата доступа: 25.04.2014.
- Тиковенко А. Г. Совершенствовать систему повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров // Проблемы управления. – 2009. – № 3 (38). – С. 93–95.
- Наумов С. Ю., Масленникова Е. В. Совершенствование системы профессионального образования государственных и муниципальных служащих // Власть. – 2002. – № 6. – С. 40–45.
- Лебедев А. А. Введение в анализ и синтез систем: Учебное пособие. – М.: Изд-во МАИ, 2001. – 352 с.

- Бордовская Н. В., Реан А. А. Педагогика: Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2001. – 304 с.
- Фокин Ю. Г. Преподавание и воспитание в высшей школе: методология, цели и содержание, творчество: Учебное пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М.: «Академия», 2002. – 224 с.
- Шрубенко А. Г. Управленческое образование: методология лидерства // Проблемы управления. – 2011. – № 1. – С. 48–59.
- Мандрик П. А. Казаченок В. В. Технологии интерактивности в учебном процессе // Международный конгресс по информатике: информационные системы и технологии: Материалы междунар. науч. конгресса. Республика Беларусь, Минск, 4–7 ноября 2013 г. – Минск: БГУ, 2013. – С. 228–232.
- Новиков Д. А. Методология управления. – М.: Либро-ком, 2011. – 128 с.
- Татур Ю. Г. Высшее образование: методология и опыт проектирования: Учебное пособие. – М.: Логос, 2006. – 256 с.
- Зуев А. Г., Мясникова Л. А. Нетократия: Стратовые противоречия сетевого информационного общества // Свободная мысль-XXI. – 2005. – № 9. – С. 3–19.
- Морозевич А. Н. Организационное строение систем управления социально-экономическими объектами // Проблемы управления. – 2011. – № 4. – С. 53–60.
- Колесникова И. А. Основы андрагогики. – М.: Издательский центр «Академия», 2003. – 240 с.
- Ганчарик Л. П., Шибут М. С. Инновационные технологии в образовательном процессе Академии управления // Проблемы управления. – 2011. – № 1. – С. 22–25.
- О государственной службе: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

- О некоторых мерах по совершенствованию подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере управления: Указ Президента Республики Беларусь, 2 июня 2009 г., № 275 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
- Об отдельных вопросах дополнительного образования взрослых: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 15 июля 2011 г., № 954 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
- О совершенствовании работы с руководящими кадрами в системе государственных органов: Указ Президента Республики Беларусь, 17 июля 1996 г. № 253 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
- Ганчарик Л. П. Система корпоративного развития управленческих кадров // Проблемы управления. – 2013. – № 3. – С. 99–103.
- Морозевич А. Н. Основные приоритеты развития Академии управления при Президенте Республики Беларусь // Проблемы управления. – 2008. – № 3. – С. 4–15.
- Stafford M. The Executive Civil Servants' Training System of the United States / M. Stafford // Electronic Journal of Regional Civil Service hub in Astana [Electronic resource]. – October 2013. – №1. – P. 95–102. – Mode of access: <http://www.pacademy.kz/index.php/ru/regionalnyj-khab>. – Date of access: 07.01.2014.
- Ивановский А. В. Научно-исследовательская работа и инновационная деятельность Академии управления при Президенте Республики Беларусь // Проблемы управления. – 2011. – № 1. – С. 8–21.
- Романова Т. А. Три урока европейской интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2013. – № 13. – С. 248–256.