

ISSN 2409-5532

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

JOURNAL OF THE ASTANA CIVIL SERVICE HUB

Vol.6, No 2, September 2021



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

*ЖУРНАЛ АСТАНИНСКОГО ХАБА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

www.astanahubjournal.org

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

**Vol. 6, No. 2
September 2021**

Nur-Sultan, Kazakhstan

EDITORIAL TEAM

Editor-in-Chief

Panos Liverakos

Editorial Assistant

Tolkyn Omarova

Editorial Board

Demetrios Argyriades (USA)

Stephen Condrey (USA)

Max Everest-Phillips (Singapore)

Pan Suk Kim (South Korea)

Saltanat Liebert (USA)

Akira Nakamura (Japan)

Chester Newland (USA)

William Shields (USA)

Sholpan Yessimova (Kazakhstan)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор

Панаиотис Ливеракос

Помощник редактора

Толкын Омарова

Редакционный совет

Деметриос Аргириадеc (США)

Стефен Кондри (США)

Макс-Эверест-Филлипс (Сингапур)

Пан Сук Ким (Южная Корея)

Салтанат Либерт (США)

Акира Накамура (Япония)

Честер Ньюленд (США)

Вильям Шилдс (США)

Шолпан Есимова (Казахстан)

CALL FOR SUBMISSIONS

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

Paper guidelines

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

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

ПРИГЛАШЕНИЕ

К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

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

Требования к материалам

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

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

Notes from the Editor's Desk

Dear Reader,

We are pleased to present the 16th issue of the International Journal of Civil Service Reform and Practice published by the Astana Civil Service Hub twice per year. This issue includes three articles.

The first article is a contribution of Alisher Eranov and Shokhrukh Nuraliev, both from the Agency for the Development of Public Service Under the President of the Republic of Uzbekistan. It examines the pilot application of key performance indicators in 12 selected local districts throughout the country in 2020. This performance measurement system uses 73 indicators to assess district governments' local policy implementation towards achieving their objectives. A conclusion of this article is that if concrete, measurable, achievable, relevant and time-bound KPIs are adequately set up, the probability of achieving the envisioned performance results is high.

The second article is written by Omarova Kumys, Baitussupova Saule, and Omarov Meirat. It examines the effect of the COVID19 pandemic as a factor in the transition of the Kazakh Civil Service to telecommuting. The authors conducted a regulatory assessment, and a SWOT analysis and administered a survey among employees of various ministries and government department of the Republic of Kazakhstan to assess the state of affairs of remote employment regimes in Kazakhstan,

from a legal point of view and gather the opinions of government employees about teleworking looking at a range of relevant factors and issues.

The third article is written by I.I. Hancherenok and Xai Unge, the Director of the Belarusian-Uzbek Interdisciplinary Institute of Applied Technical Qualifications and an expert at the Department of European and Central Asian countries, Chinese People's Society for Friendship with foreign countries, respectively. They are discussing science-based public governance systems from Woodrow Wilson, President of the US to Xi Jinping, President of the People's Republic of China. The article emphasises the need for further modernisation of the public governance system and the development of managerial competencies and creativity to ensure that the innovative potential meets the requirements of high-quality development of the state and society. It suggests forming a new architecture of mutually beneficial cooperation and contributing to the achievement of harmonious synergy between man and nature within the concept of science-based development.

Enjoy reading!

Panos Liverakos
Editor-in-Chief

От редакционной коллегии

Уважаемый читатель,

Мы рады представить 16-й выпуск Международного журнала реформы и практики государственной службы, издаваемого Астанинским хабом государственной службы два раза в год. Данный выпуск включает в себя три статьи.

Первая статья является вкладом Алишера Еранова и Шохруха Нуралиева, оба автора работают в Агентстве развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан. В работе рассматривается пилотное применение ключевых показателей эффективности в 12 выбранных местных округах по всей стране в 2020 году. В этой системе измерения эффективности используются 73 показателя для оценки реализации районными властями местной политики для достижения их целей. Вывод из этой статьи состоит в том, что при адекватной настройке конкретных, измеримых, достижимых, актуальных и ограниченных по времени ключевых показателей эффективности вероятность достижения предполагаемых результатов деятельности высока.

Вторую статью написали Омарова Кумис, Байтусупова Сауле и Омаров Мейраг. В ней рассматривается влияние пандемии COVID-19 как фактора перехода казахстанской государственной службы на дистанционную работу. Авторы провели нормативную оценку и SWOT-анализ, а также провели опрос среди сотрудников различных министерств и ведомств Республики Казахстан, чтобы

оценить состояние режимов удаленной занятости в Казахстане с правовой точки зрения и собрать мнения государственных служащих о дистанционной работе с учетом ряда соответствующих факторов и вопросов.

Третья статья написана директором Белорусско-Узбекского межотраслевого института прикладных технических квалификаций И. И. Ганчеренок и экспертом отдела стран Европы и Центральной Азии Китайского народного общества дружбы с зарубежными странами Цай Юньчжэ. Авторы обсуждают научно обоснованные системы государственного управления от Вудро Вильсона, президента США, до Си Цзиньпина, президента Китайской Народной Республики. В статье подчеркивается необходимость дальнейшей модернизации системы государственного управления и развития управленческих компетенций и креативности для обеспечения соответствия инновационного потенциала требованиям качественного развития государства и общества. Предлагается сформировать новую архитектуру взаимовыгодного сотрудничества и способствовать достижению гармоничной синергии человека и природы в рамках концепции наукоемкого развития.

Приятного чтения!

Панос Ливеракос
Главный редактор

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE
VOL. 6, NO. 2, SEPTEMBER 2021**

ARTICLES

Performance management in the civil service: evidence from Uzbekistan 7
Alisher Eranov and Shokhrukh Nuraliev

*The Covid-19 pandemic as a factor in the transition of the Kazakh civil service
to telecommuting* 36
Omarova Kumys, Baitussupova Saule and Omarov Meirat

*Science-based public governance system: from the US President Woodrow Wilson
to the President of the people's Republic of China Xi Jinping* 51
I.I. Hancherenok and Xai Unge

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И
ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ТОМ 6, № 2, СЕНТЯБРЬ 2021

СТАТЬИ

*Управление эффективностью в государственной службе:
доказательства из Узбекистана 64*
Алишер Еранов и Шохрух Нуралиев

*Пандемия Covid-19 как фактор, способствовавший переходу
государственной службы в Казахстане в дистанционный
режим работы 96*
Омарова Кумис, Байтусупова Сауле и Омаров Мейрат

*Научная система государственного управления:
от Президента США В.Вильсона до председателя КНР Си Цзиньпина 112*
И.И. Ганчеренок и Цай Юньчжэ

PERFORMANCE MANAGEMENT
IN THE CIVIL SERVICE:
EVIDENCE FROM UZBEKISTAN

Alisher Eranov¹ and, Shokhrukh Nuraliev²

Abstract

The recently announced Conception of Administrative Reforms in Uzbekistan emphasises the significance of developing an effective and professional civil service system and highlights the main direction associated with introducing a performance assessment system. This article examines the implementation of key performance indicators (KPIs hereafter) in 12 selected local districts (cities) throughout the country in 2020 as an experiment. The main focus is on 73 indicators to assess district (city) governments' local policy to achieve their projections. The authors conducted two surveys to measure local citizen and mahalla (civil society institution) chairpersons' satisfaction. Both the survey results and KPI values are utilised in the final evaluation. The experiment's findings show that if concrete, measurable, achievable, relevant and time-bound KPIs are adequately set up, the probability of achieving the envisioned performance results is high. It is argued that this study may be helpful the policymakers and government officials to formulate better regulation in this area.

Keywords:

Administrative reforms, KPI, Performance management, Local government, Survey, Civil service, Implementation.

¹ Deputy Head, Department for Monitoring and Evaluation of Public Servants, Agency for the Development of Public Service Under the President of the Republic of Uzbekistan. Email: a.eranov@argos.uz

² Leading Inspector, Department for Monitoring and Evaluation of Public Servants, Agency for the Development of Public Service Under the President of the Republic of Uzbekistan. Email: sh.nuraliyev@argos.uz

Introduction

Public sector organisations at both national and sub-national levels are lagging behind private sector organisations in the implementation of new management practices. Thus, it is imperative to empower public policy and administration reformists to implement sustained civil service performance improvement measures.

The paradigm of performance measurement is strongly linked to the New Public Management (NPM) as a major component in improving public service delivery in both the developed and developing countries. Its usage is often linked to broader transformations in the underlying political economy, evident since the 1980s (Ferlie, 2017: 1). In essence, the evolution of performance appraisal developed the different types of performance systems in the public sector. Incentivising, developmental, symbolic, and want-it-all are among the most well-known and widespread types of performance appraisal systems for the civil service. The results-oriented or incentivised types of performance appraisal are recognised as being to be the most important NPM tool to enhance efficiency (Hajnal and Staronova 2021).

Results-oriented performance is an essential component in the NPM system and plays a crucial role in giving impetus and an entrepreneurial spirit to public servants. According to the NPM doctrine, government officials are motivated based on pay-for-performance and set clear performance targets evaluated through performance appraisals. In the realm of reforms, the case of Uzbekistan is not an exception. Whilst the reforms cover all aspects of the public sector, results-based management is one of the main topics of discussion at all levels of the public sector: national, regional and local, including the Agency for the Development of Public Service under the President of the Republic of Uzbekistan (Public Service Agency hereafter), the Cabinet of Ministers and government-funded research institutes are all involved in generating ideas, producing analytical information and exploring the relationships in the sphere of performance management.

Indeed, the country's civil service reforms have been one of the principal directions of the announced agenda in 2017, namely the Concept of Administrative Reforms (2017). The Government has a vision and it possesses the will to introduce a new system for evaluating the effectiveness of civil servants' performance based on personal achievements, knowledge and professional skills. Accordingly, this has generated an intense debate among government officials over KPIs in the public sector – meanwhile, assessing and studying other countries' experiences in using performance management methods, and implementing good practices. Thus, one of the most significant

issues – discussed in the national context – emphasises drafting legislation, as implementation of a performance management system in the civil service requires the introduction of secondary legislation to have legal validity and be enforced by law.

Several systemic problems and shortcomings still remain in the country's civil service, leading to the existence of inadequate provision of qualified specialists for state agencies and organisations, and an evident mismatch between the qualifications of personnel and the tasks they are called to perform that culminates to low quality of decisions made. In particular, no directly applicable law provides comprehensive legal regulation of the civil service, including procedures for the open, independent competitive selection of candidates and defining criteria for the evaluation of civil servants' performance and competencies, nor the requirements for improving their qualifications. Furthermore, the absence of an authorised body to coordinate the state civil service does not allow for the implementation of a unified personnel policy in state bodies and organisations, effective personnel management and human resource development, or the formation of a competitive reserve of qualified personnel and the timely replacement of vacant positions in the civil service.

Such shortcomings are listed in the Decree of the President of the Republic of Uzbekistan “On measures to radically improve the personnel policy and the state civil service system in the Republic of Uzbekistan” (2019). However, the Decree provided for the establishment of the Public Service Agency, which is responsible for implementing a unified state policy in personnel management and human resources development in state bodies and organisations. The Public Service Agency reports directly to the President and is directly accountable to him. The Public Service Agency Director is the Adviser to the President on Public Service and Interaction with Representative Authorities.

The Decree also defines the priority direction, and primary functions of the Public Service Agency.³ One of its main tasks is the introduction of a system of measurable indicators (key performance indicators) for evaluating the effectiveness of civil servants and analysing their results, conducting public

³ The Public Service Agency is a high-level authority responsible for: (1) introducing a system of KPIs to assess the performance of civil servants and to analyse the results of their work, to study public opinion, and to form an open rating of heads of government agencies and organisations; (2) introducing a system for monitoring the implementation of the state, structural and local development programme by defining the main performance criteria for government bodies and organisations; (3) forming measurable indicators for government agencies and organisations, and providing methodological guidance and coordination of the monitoring and evaluation process for civil servants; and (4) analysing processes and providing its perspectives and recommendations for developing the civil service, as well proposing remedies to combat potential problems and threats in its domain of responsibility.

opinion polls and forming an open rating of the heads of state bodies and organisations. The lack of a system for evaluating the performance of khokims of districts (cities) and their deputies leads to insufficient mobilisation of the capacity of local executive bodies. So, the advance of the performance paradigm in the local civil service is the calling of our time.⁴

Fortunately, civil service reform and its underlying transformation with the introduction of a KPIs system have received considerable favourable attention at a high level of authority. In fact, it is a first in the history of performance management systems' development that targets, rankings and skills with intellect are considered simultaneously, as they are all conceived as a critical factor in achieving predicted results. Hence, this study focuses on understanding the underlying reasons and main problems of Uzbekistan's performance management reform policy. It provides insights that may feed into the policy recommendation agenda to develop ideas for a potentially more effective outcome. On the other hand, the study's significance also related to the contemporary reform policy of the civil service. In favour of the Conception of Administrative Reform, this research will contribute to developing research activities, including the development of innovative ideas and the formation of a basic framework to ensure further development. This study provides an exciting opportunity to advance and share our knowledge of national experience.

The rest of this article is structured as follows. The next section is the literature review presenting comprehensible concepts and practices on performance management that underpin the study. The following section discusses the methodology of the research and its components. The findings of the research are discussed in the next section. The article ends with some conclusions and recommendations that are considered useful to policy and decision makers.

⁴ Chapter XXI of the Republic of Uzbekistan's Constitution covers the Fundamental Principles of Local Bodies of State Authority. Based on the Constitution, the local government structure is based on the provisions of the Law on Local Public Administration (1993). Local government activities are specified in the seven chapters and twenty articles of the law. Local governments are divided into regional, district and city administrations. In Uzbekistan, a local government consists of a local state administration – "*khokimiyat*" (administrative body) and elected "*Kenghash*" of people's deputies (local council) at the regional (*viloyat*), district (*tuman*) and city (*shahar*) levels. According to Article 99 of the Constitution, representative bodies of government in regions, districts, and cities (except for cities of regional subordination) are the local councils (hereafter People's *Kenghash* or *Kenghash*), headed by "*khokims*" (mayors, governors), who, based on the interests of the state and citizens, resolve issues within their competence. The representative and executive authority in a relevant territory is headed by regional, district and city khokims. This means that regional, district and city khokims also function as the local executive branch's mayors.

Literature review

The concept of new public management emerged as a response to the traditional or Weberian model of public administration for responding to the new socio-economic challenges faced by the modern world, three or four decades ago. Originally, preliminary work on performance management was undertaken in the 1970s; however, international organisations' practice and recommendations based on the NPM principles began in the second half of the 1980s. It has been mentioned that performance measurement is now widespread in the private sector and the public sector in many developed and emerging countries (Armstrong and Baron 1998, cited in Zheng et al. 2019: 1; Nimalathasan 2009:2).

Much of the available literature on KPIs deals with our understanding of performance management, and this kind of significant issue in early 1990s research concerned the theoretical justification of the practice. For example, in their famous book, David Osborne and Ted Gaebler, namely "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*", pointed to how performance management practices' could be used in the public sector successfully (1992). Other studies have conducted systematic reviews of relevant KPI indicators' research to identify the coverage and public sector related performance management. There is a consensus, among public administration and public policy scientists that application of KPIs could assist in ousting out-of-date processes in the Administration to enhance efficiency in public sector organisations (Mingers et al. 2009; Propper and Wilson 2003; Smith 1993; Van Thiel and Leeuw 2002; Yuan et al. 2012; Zakaria et al. 2011).

According to Fryer et al. (2009) – who based their analysis on a review of 112 articles of the relevant literature – the main characteristic features of an exemplary performance management practice, which could be applied in the civil service successfully, are the following:

- Conformity of the performance management system and alignment with the organisation's existing systems and strategies;
- Management commitment or political will;
- In a culture, it is seen as a way to improve and identify good performance rather than a burden that is used to punish poor performers;
- Stakeholder engagement;

- Continuous monitoring, feedback, transparency, and review of results (De Waal 2003; Franco and Bourne 2003; Wang and Berman 2001 cited in Fryer et al. 2009: 5; Folan and Browne 2005).

The drive to transform civil service systems around the world has emphasised the vital link between measuring public sector organisations' performance and monitoring their managements' results⁵. It is an especially actual pattern as a coherent performance management system based on the interrelationship of strategic goals and functions of local government to implement KPIs.

This demonstrates how important for local governments to apply the performance system is. Several reasons need to be considered. First, local authorities function under conditions of pluralism of instructions, simultaneously executing a significantly increased number of "urgent" instructions from higher state bodies, as well as implementing the functions and tasks assigned to them by law. As a result, the concepts of "important" and "urgent", "strategic" and "current" nature of instructions are finally confused at the local level. Second, in most cases, the main functions are measured, and the secondary tasks of the local authority are ignored. And, this will lead to an imbalance in the management of performance. In this context, Kloot et al. (2000) draw our attention to a balanced approach to performance management issues in local governments, which have traditionally been concerned with measuring primary goals or outcomes at the expense of secondary goals or determinants of organisational effectiveness.

Some authors have mainly been interested in questions concerning increasing the efficiency of local governments' public services. One of them – the prominent scholar of the 20th century Tiebout (1956, 1961) proposes that local governments, for their part, if they want to make favourable decisions for the provision of local public services – they better know what local people want. Considering Tiebout's model as the basis for local government effectiveness then it is imperative that KPIs measure performance of local government in providing local public services. Such action will also supplement accountability.

Conversely, few writers have been able to draw on systematic research and transform it according to the national experience by proposing exact areas of application, indicators and weights. Some researchers have shown an increased interest in national experience by comparing two states such as Russia and China. Regional governments' performance measurement has to be conducted utilising such KPIs such as Gross Regional Product (GRP), budget revenue,

⁵ Monitoring data (results) can indicate the performance condition of the local authority and can help adjust policy measures (e.g., changes in priorities, tasks) in a specific area of KPIs.

direct investment, and public services provision. This kind of indicators could be included in personal contracts of regional administrators.

This paper attempts to show that individual “performance contracts” have successfully promoted the KPI system in China, which is the best way to stimulate economic development and local government’s accountability (Wang 2010 cited in Rochlitz et al. 2015). Table 1 shows a type of performance contract for mayors.

Table 1: Example of Performance Contract for mayors

Area	Indicator	Weight (%)
Economic development	GRP	10
	Budget revenue	10
	Direct investment	10
Social development	Science and education	6
	Culture, healthcare and sports	5
	Family planning	5
Living conditions	Average income	6
	City employment	4
	Social insurance	3
	Supporting people in need	2
Resources and environment	Emerging savings	3
	Environment protection	5
	Land management	2
	Planting	2
Social security	Social stability	7
	Safety	5
Establishing civil and military groups	Establish good governance	5
	Manage according to the law	3
	Build the basis of party organisation	2
	Establish loyal and incorrupt party organisation	3
	Create a non-material civilisation ⁶	2
Total		100

⁶ Non-material civilisation is a stage of social development, which represents the values, norms and views of society that do not exist in the material world.

In sum, a considerable amount of literature has been published on performance management. Such literature highlights the main ideas and features of our topic. However, when searching using keywords such as “measurement”, “appraisal”, “measurement” - associated with performance management in the civil service - in international journals, it seems that there has been no other study investigating the civil service reform process in Uzbekistan. There has been little discussion about the subject in the current literature. Consequently, this study contributes to research on performance management in the civil service by analysing Uzbekistan’s national experience. The following sections of the paper discuss the research methodology, followed by discussion and conclusions.

Research methodology

This section describes the methods used in this investigation. The first section discusses the nuts and bolts using an experimental approach; the second part describes the conducted survey in greater detail. An experimental approach was used to establish whether the key performance indicators are applicable in the local civil service system. An examination of the legal acts, the tasks and functions of local authorities, including the mayor and his deputies, were carried out. At the same time, interviews were conducted with the mayors of 10 rural and urban districts located in different regions and locations. The activities they carried out were determined during the interviews, as well as the indicators of their effectiveness, which can be achieved within the competence of local authorities. Based on the results of the analysis of tasks and functions and the survey responses, 73 performance indicators were identified as most important that can be used to measure progress made in the socio-economic development of the territory. Other experiment details are organised as follows.

Experiment selection

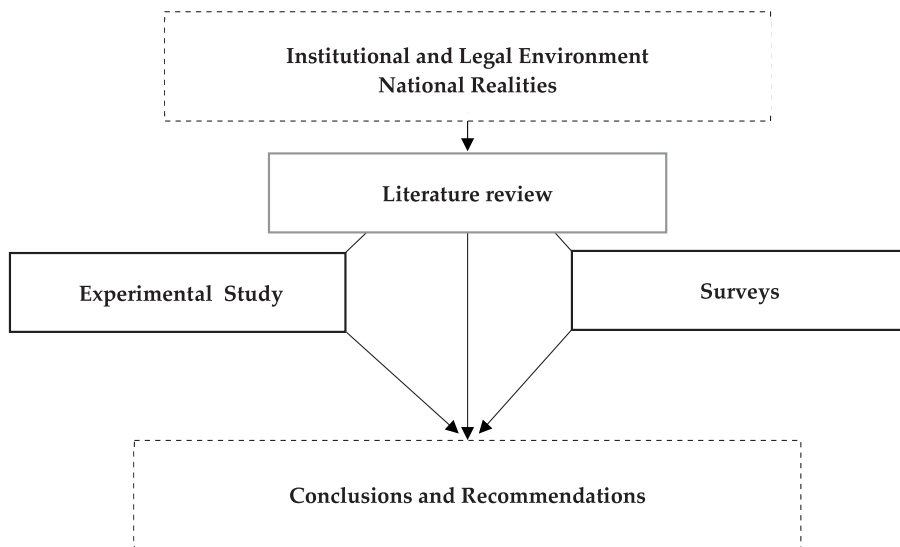
In this experiment, the local district’s (deputy khokims) pre-experimental level of performance (KPIs values for the first quarter of 2020) and the KPIs values calculated after implementation of the performance management system (KPIs values measured at the end of 2020) were compared. The experiment, initiated in the first quarter of 2020, involved 12 local governments at the district and city level and the key performance indicators for their performance were

established.⁷ The experiment was conducted in a “controlled environment”. Regions were divided into 5 categories depending on the size of their population, whether they have urban or rural districts, and the level of their economic development. Potential indicators for these 5 categories were determined in various ways, taking into account the capacity and prospects of the regions.⁸

Research process

The following figure shows the flow of the research process.

Figure 1: Flow of Research Process



⁷ Local governments involved in the experiment: Yangiyol district and City of Yangiyol (Tashkent region); Yashnabad district (Tashkent city); Urgench city, Khazarasp, Yangibazar and Yangiarik districts (Khorezm region); Bostan district and City of Khanabad (Andijan region); Kokand and Kuva districts (Ferghana region); and Chortok district (Namangan region).

⁸ According to its Constitution, Uzbekistan is a unitary state and consists of the Republic of Karakalpakstan, 12 regions, and the capital city Tashkent.

Surveys

Having defined how the two-stage experiment of applying KPIs to measure the performance of deputy khokims, the discussion moves on to the survey questionnaires.⁹ The Public Service Agency branches were in the frontiers interacting with local people to assess their degree of satisfaction. In addition, several other approaches were applied to elicit the participation of local respondents in the survey. For example, a detailed privacy policy was presented or visiting remote places with assistance from the local self-government – mahalla.

Based on their up-to-date experience, the authors developed an indicator system to measure deputy khokims' performance, which overall could be identified as the khokim's or local government's performance management system.¹⁰ The questionnaire analyses were performed using Microsoft Office Excel's multiple functions, including statistical functions, to validate the findings of the survey and evaluate the performance indicators' values. Seminars and meetings for introducing the performance assessment system for deputy khokims were held in all districts (towns) of the country, prior to its administration.

Data collection

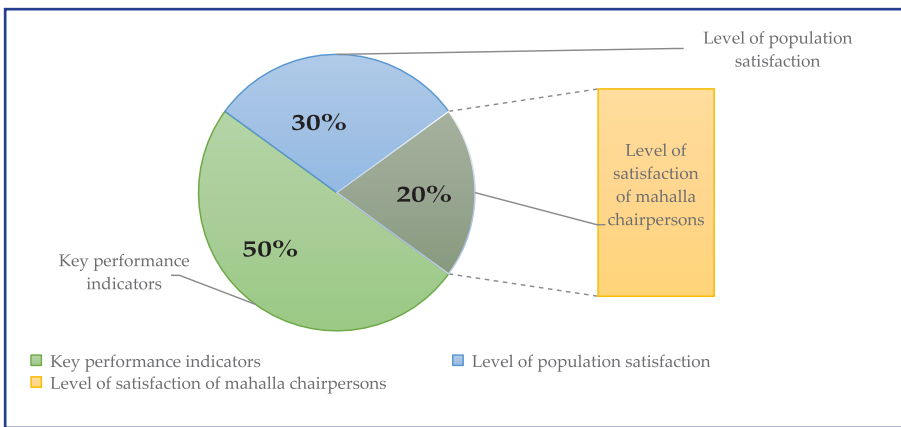
Evaluation of the performance of khokims of districts (cities) and their deputies is based on objective and corroborated data, including official statistics and data from other state bodies and organisations and the results of the opinion polls. Data were provided by the State Statistics Committee of the Republic of Uzbekistan, the State Tax Committee and other bodies on 1 January 2020 that were used to calculate forecasted values. Both paper-based and online surveys were used to collect data from respondents in the regions included in the survey to measure local citizens and mahalla chairpersons' satisfaction with local mayor performance.

⁹ It should be noted that the means of accumulating descriptive quantitative data is often defined as "conducting a survey". Researchers use the terms "survey" or "questionnaire" interchangeably (Simion 2016).

¹⁰ Due process of law, that is, following article 1 of the Law on Local Public Administration identifies that the khokim of the region, district, and city is the highest official of the region, district, city and at the same time heads the representative and executive authorities in the relevant territory. Khokim of the area or Tashkent's capital city is accountable to the President and the corresponding Kenghash of people's deputies. Khokim of the city's district is responsible to the superior khokim and the corresponding Kenghash of people's deputies.

In achieving representativeness, the goal was to accumulate a minimum of 70 respondents to the questionnaire; local people in 12 districts (city), providing their responses for all 500 mahalla chairpersons. Consequently, the number of respondents were 2,369 individuals, and all 500 mahalla chairpersons.¹¹ The final assessment was based on key performance indicators for deputy mayors, and the levels of satisfaction of mahalla chairpersons, and of the local population satisfaction respectively (Figure 2).

Figure 2: Sources of Formation of the Final Assessment



Discussion of findings

In this study, the key performance indicators that characterise the degree of achievement of the forecasted parameters of the approved KPIs are calculated using the following formula:

$$KPI_{outcome} = (Actual\ KPI / Predicted\ KPI) * 100\%$$

Name of the formula component	Note
<i>Actual KPI</i>	Actual KPI value for the reporting period
<i>Predicted KPI value</i>	Forecast KPI value for the reporting period (indicator value to be achieved)

¹¹ The specifics of the survey statistics are elaborated below.

The KPI value is calculated based on the assessed deputy khokim's position in the overall ranking of all deputy khokims that are assessed for the same indicator. However, it should be noted that the calculation of KPIs values were not carried out in the following cases:

- Estimated deputy khokim's stay on labour leave;
- Estimated deputy khokim's stay on leave without pay;
- Involvement of the evaluated deputy khokim to perform duties in the interests of the khokimiyats of the regions (professional development, business trips, undertaking medical examinations and in some other cases);
- Temporary disability of the evaluated deputy khokim during the period specified in the sick leave;
- Involvement of the evaluated deputy khokims in the composition of interdepartmental working groups or participation in other activities that provide for their temporary inability to be evaluated on fulfilling their designated KPIs;
- During the first six months after entering the state civil service;
- In other circumstances that do not allow for an objective assessment of the effectiveness of the deputy khokim.

Based on the KPIs values summary, the deputy khokims overall KPIs values are calculated on which they are assessed. The analysis of the deputy khokims aggregated KPI is done by adding up the KPIs values, while considering their significance (weight), according to the following formula:

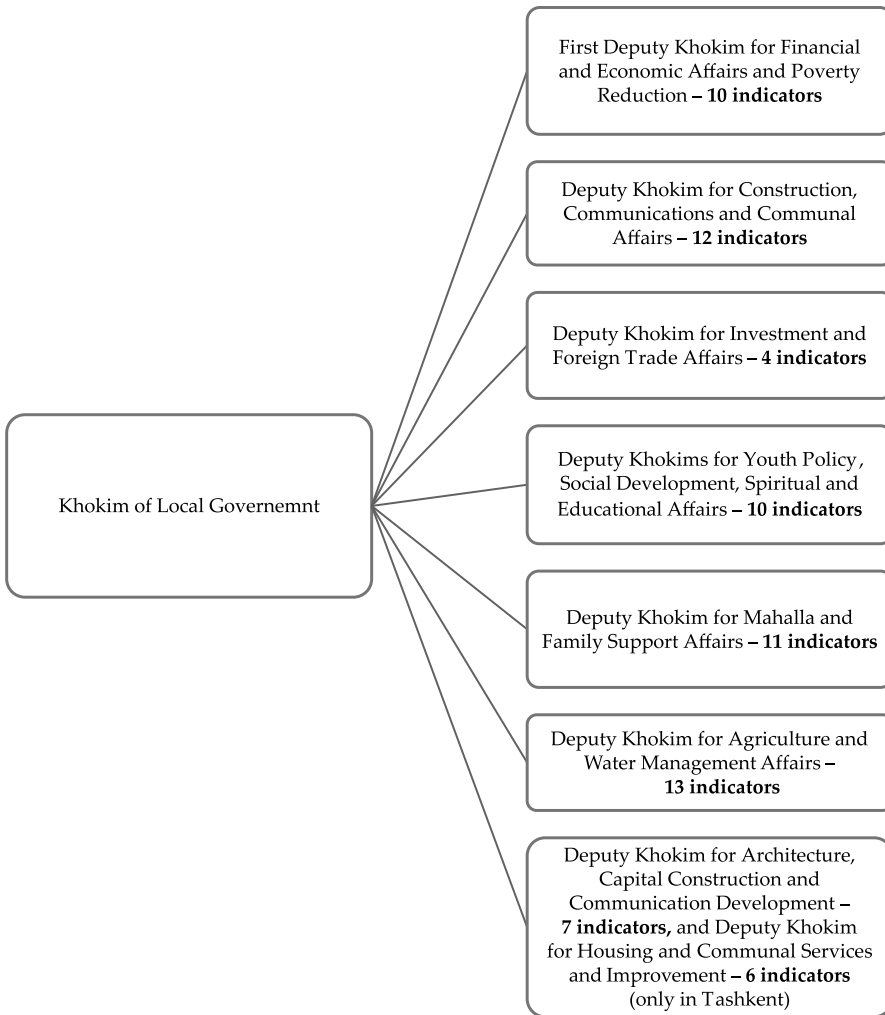
$$\text{Aggregated KPI} = \Sigma (\text{Actual KPI}_n * \text{Weight}_n)$$

KPI weight is the significance of an individual KPI based on the correlation with the functional tasks of a deputy khokim. The maximum weight value of all KPIs developed is 1. The KPI weights for the assessed deputy khokims were established by the researchers – employees of the Department for Monitoring and Evaluation of Civil Servants when approving the target KPI values for these employees during the experiment.¹²

¹² KPIs as a performance management tool started in Civil Service Monitoring and Evaluation Department in 2020.

The combined KPIs of the 12 districts (cities) at all levels were estimated as an arithmetic average (weighted average) of the combined KPIs of the deputy khokims, who were assessed. The performance evaluation system for the six deputy khokims of districts (cities) was implemented based on 73 key performance indicators (Figure 3).

Figure 3: Local District (City) Government's Administrative - Structure and the Number of Indicators¹³



¹³ According to the organisational structure, the capital city Tashkent's districts have distinctive deputy khokims (mayors).

In the pilot phase, the performance of deputy mayors of districts and cities was defined based on precise figures and measurement units (percentages, numbers, amounts), which allow for an accurate assessment of the results achieved. Each indicator was given an appropriate weight on a 100-point scale according to its level of importance. The following is an example of performance indicators for the First Deputy Khokim level (Table 2).

Table 2: KPIs for First Deputy Khokims for Financial and Economic Affairs

№	Functions	Key Performance Indicators	Unit of Measure	Weight (overall: 100)
1	Provision of projected revenues to the national budget (contingent)	The volume of revenues since the beginning of the year	Billion UZS	15
2	Provision of projected revenues to the local budget of the district (city)	The volume of revenues since the beginning of the year	Billion UZS	15
3	Reducing the share of the shadow economy	Relative comparison with the number of operating businesses to the total number of entrepreneurs who have switched to electronic invoices since the beginning of the year	Number	10
4	Reducing the number of low-income families	Families helped out of poverty since the beginning of the year	Number	10
5	Creating a permanent source of income for the population through employment	Change in the number of individual income taxpayers compared to the beginning of the year	Number	15

6	Promoting the creation of new business entities through the development of entrepreneurial skills among the population	Number of business entities (legal persons) registered since the beginning of the year	Number	6
		Number of business entities (individual entrepreneurs) registered since the beginning of the year	Number	5
7	Land allocation for starting a business	Land plots for business activities put on internet auctions via the electronic trading platform “E-IJRO AUCTION” from the beginning of the year	Number	8
8	Promoting access to a source of income through self-employment of the population	Number of citizens registered as self-employed since the beginning of the year	Number	5
9	Employment of the non-competitive population in the labour market ¹⁴	Citizens involved in public works since the beginning of the year ¹⁵	Number	5
10	Assisting the population in acquiring the skills needed in the marketplace	Citizens trained and retrained since the beginning of the year	Number	6

¹⁴ Non-competitive population is people in need of social protection and experiencing difficulties in finding a job and unable to compete on equal terms on the labour market (persons with no place of usual residence and occupation, with a low level of education, etc).

¹⁵ Public works is publicly available paid work, usually not requiring special preliminary training, types of temporary work activities for persons from among the unemployed and unemployed population.

Pre-experimental condition

The KPIs values presented below show the district's pre-experimental condition (city) level of local government performance (Table 3). The analysis found that local governments have been assigned duties and functions that were not typical of their activities, and the absence of a unified system, specific criteria and indicators for evaluating the performance of the civil servants negatively affected their efficiency in implementing them.

Utilising Excel, the initial KPIs values were calculated. As the data in table 3 show, all districts (city) level local governments have had a performance rating below 70 (%), with the highest value registered in the Yangibazar district of the Khorezm region (69.5%) and the lowest in the Kuva district of the Fergana region (43.1%).

Table 3: KPIs values in the first Quarter of 2020

Name of Region	District (city) government	Initial KPI Values (%)
Tashkent	Yangiyol	53,7
	Yangiyol city	66,4
Tashkent city	Yashnabad	64,9
Khorezm	Urgench city	60,7
	Khazarasp	63,7
	Yangibazar	69,5
	Yangiarik	58,2
Andijan	Bostan	60,4
	Khanabad city	64,7
Ferghana	Kokand	43,2
	Kuva	43,1
Namangan	Chortok	58,8

Citizen satisfaction survey

The satisfaction survey for this study was conducted among citizen in selected regions. Table 4 shows the number of respondents by regional and district (city).

Table 4: List of Districts (Cities) and Respondents Participating in Survey

№	District (city)	Respondents
1	Yangiyol city	90
2	Yangibazar	140
3	Bostan	128
4	Yashnabad	290
5	Khanabad city	70
6	Khazarasp	219
7	Yangiarik	195
8	Chortok	285
9	Urgench city	190
10	Kokand city	200
11	Yangiyol	332
12	Kuva	230
N: 2,369		

The gender distribution of the respondents in the 12 districts (cities) shows that 50.7% were male, and 49.3% female. The age distribution shows that the majority of the respondents were between 21-30 years old (26.7% of the total population), and between 31-40 years (26%). The youngest cohort of 16-20 years old represented 6.3%, whereas the 41-50 years old, 20.4% and the 54-60 years old cohort 10.4%. The last group of those over 61 years old represented 10.1%.

With respect to their occupation most of the respondents were teachers (18.1% of the total population). Followed by servicement (3.5%), students (6.9%), pensioners (11.8%), housemakers (12.8%), unemployed (22.2%) with other categories comprising 13.6% of the total population (Table 5).

Table 5: Demographic Characteristics of the Respondents

Characteristics	Dimension	Frequency	Rate (%)
Gender	Male	1,201	50.7
	Female	1,168	49.3
Age	16 - 20	150	6.3
	21 - 30	633	26.7
	31 - 40	616	26.0
	41 - 50	484	20.4
	54 - 60	246	10.4
	61 +	240	10.1
Occupation	Doctors	261	11.0
	Teachers	428	18.1
	Servicemen	84	3.5
	Students	164	6.9
	Pensioners	279	11.8
	Housemakers	304	12.8
	Unemployed	527	22.2
	Other	322	13.6

Satisfaction of mahallas' chairpersons

A list of districts (cities) and chairpersons participating in the survey are presented in Table 6. Geographically, 18 mahalla chairpersons are from Yangiyol city, 28 from Yangibazar, 25, from Bostan, 58 from Yashnabad, 14 from Khanabad city, 44 from Khazarasp, 39 from Yangiarik, 57 from Chortok, 38 from Urgench city, 66 from Kokand city, 66 from Yangiyol, and 47 from Kuva.

Table 6: List of Districts (Cities) and Chairpersons Participating in the Survey

№	District (city)	Respondents (mahalla chairpersons)
1	Yangiyol city	18
2	Yangibazar	28
3	Bostan	25
4	Yashnabad	58
5	Khanabad city	14
6	Khazarasp	44
7	Yangiarik	39
8	Chortok	57
9	Urgench city	38
10	Kokand city	66
11	Yangiyol	66
12	Kuva	47
N: 500		

The gender distribution of the mahallas chairperson indicates that most of the 500 chairpersons are male; 400 or 80% of the total, and the remaining 100 or 20% are female. As far as the age distribution, more than a third of those chairpersons who responded 188 (37.7%) are between 54 and 60 years old, followed by those between 41 to 50 years old comprising 152 (30.5%) of the total number of respondents. 59 respondents were between 31 to 40 years (11.8%), and the remaining 100 respondents (20%) over 61 years old. Table 7 summarises the demographic characteristics of the mahallas chairpersons that participated in the survey.

Table 7: Demographic Characteristics of the Respondents (mahalla)

Characteristics	Dimension	Frequency	%
Gender	Male	400	80
	Female	100	20
Age	21 - 30	0	0
	31 - 40	59	11.8
	41 - 50	152	30.5
	54 - 60	188	37.7
	61 +	100	20.0

The results of the experiment confirmed the expectation that the performance indicators values would increase between the start and finish dates of the reporting period. This was due to the fact that the clearly planned activities at the beginning of the reporting period helped achieve the desired goals and thus report higher values at the end of the reporting period. It should also be noted, at the same time, that lack of a system for evaluating the effectiveness of district (city) khokims and their deputies does not lead automatically result to total mobilisation of local executive bodies. Table 8 presents the KPIs scores the deputy khokims achieved at the end date of the reporting period.

The Yangiyol city (Tashkent region) khokims' ratings went from 66.4% at the start of the experiment to 87.5% at the end of the reporting period. Similarly, the Yashnabad district khokim's ratings from 64.9% to 81.5%, Khazarasp's from 63.7% to 81.7%, Bostan district's from 60.4% to 85.9%, Khanabad city's from 64.7% to 83.1% (see also figure 4 below).

Table 8: Year-End 2020 KPIs values achieved

District (city)	Overall rating of khokhims	Financial and Economic Affairs and Poverty Reduction	Investment and Foreign Trade Affairs	Construction, Communications and Communal Affairs	Housing and Communal Services and Improvement	Youth Policy, Social Development, Spiritual and Educational Affairs	Mahalla and Family Support Affairs	Agriculture and Water Management Affairs
Yangiyol city	87.5	88.1	102.7	92.9		59.1	94.6	
Yangibazar	93.7	100.4	103.7	100.5		61.4	108.8	87.2
Bostan	85.9	90.5	89.3	88.4		66.4	95.5	85.6
Yashnabad	81.5	96.9	89.8	89.7	69.3	64.5	78.8	
Khanabad city	83.1	88.0	87.3	77.5		63.3	99.2	
Khazarasp	81.7	90.9	101.0	78.1		55.6	81.4	82.8
Yangiariik	80.0	86.3	92.1	74.5		61.9	86.4	78.8
Chortok	75.7	85.8	77.6	72.1		67.1	71.0	80.6
Urgench city	72.0	84.4	87.0	69.2		55.6	63.6	
Kokand city	69.2	72.6	85.9	73.8		54.2	59.3	
Yangiyol	69.7	81.9	73.5	62.5		42.8	69.8	87.9
Kuva	67.1	78.2	62.0	63.7		49.8	67.7	81.3

The results obtained for the Yangiyol deputy khokim’s performance - where the new system was implemented – and those for the Akhangaron deputy khikim’s performcne – where the new system was not implemented - were compared to assess the influence of the performance indicators’ implementation in measuring the deputy khokims tass and functions achieved (see also figure 5 below).

Figure 4: Comparative Analysis of the Ranking Performance of District (City) Khokims

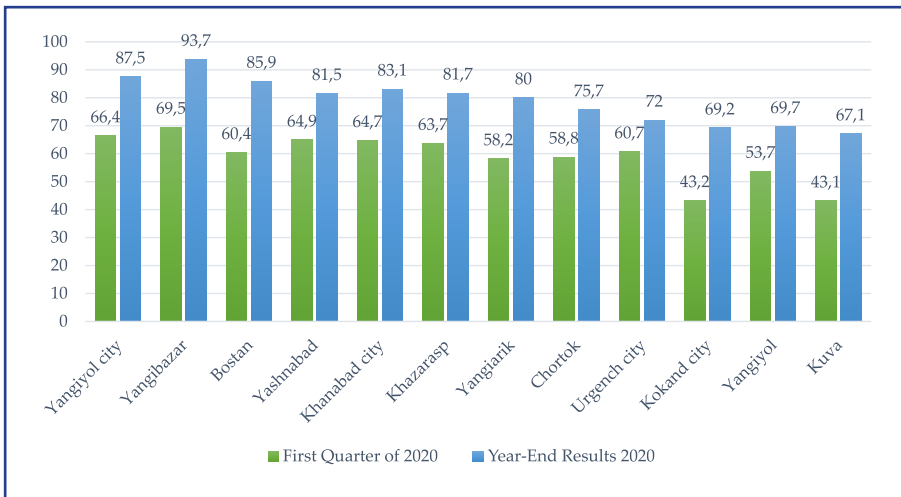
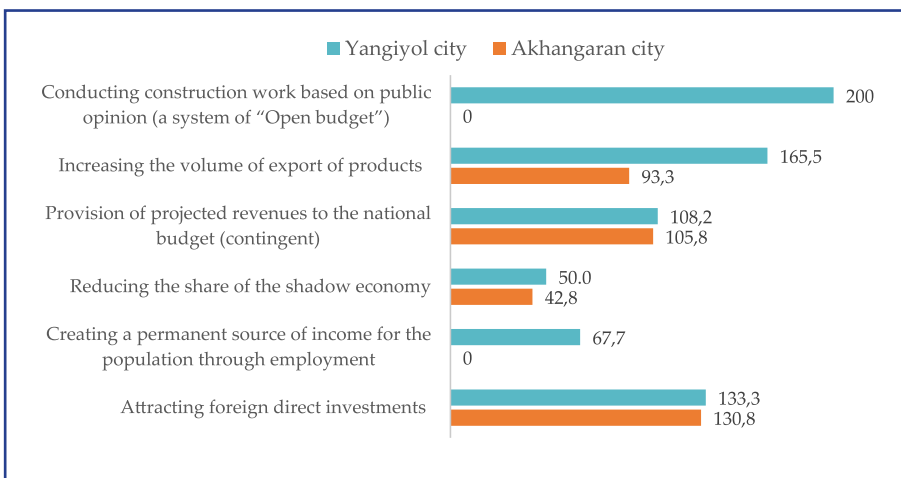


Figure 5: Comparison of City Local Governments with and without KPIs



The evidence indicates that implementing KPS in the civil service at the district (city) level of local government and rating the performance of khokims and their deputies based on the level of achievement of several performance indicators is successful in the national context. Local authorities that have taken part in this pilot have become the pioneering local governments in implementing KPIs, since the central government announced the effort to enhance local government performance further to fulfil their mandate defined by legal acts. The implementation of performance management indicators has improved the effectiveness of frontline services. Thus, it seems that the application of KPIs in all local governments' civil service may lead to an increase in their performance levels.

Conclusions and recommendations

The present study was designed to explore the effect of implementing a performance management system through the use of KPIs at the district (city) level of local government. As local government administration civil service plays a crucial role in promoting the transformation of the entire government apparatus, application of key performance indicators is a noteworthy contribution to a "bottom-up" approach in increasing the efficiency of providing local government services to people. A well-designed performance management system will help to setting achievable targets, motivate local government personnel, and realign objectives based on legislation with changing administrative conditions. Although the current study is based on a limited geographic area, every local government civil servant, who participated in the experiment, was encouraged to improve the current values of their performance indicators. Without empowered local authorities, this study could not have been conducted promptly.

Since 2017, the central government's transformation efforts such as offering training and delivering rewards and recognition, has significantly improved public administration intellectual's capacity to conduct research. This new paradigm has raised many questions in need of investigation. Recognising that the local governments' management efforts in providing public services includes inputs, outputs, and outcomes, quantitative performance indicators are used to measure local administrators' performance as part of present-day civil service reforms.

This limited experimental study aimed at analysing the applicability of KPIs at the local government level by implementing an up-to-date performance management system that would contribute to increasing the performance

of khokims and their deputies. It would also encourage competition among local government through its ranking of appraisees by the KPIs values they achieved. The study's findings suggest that the experiment played a positive role in developing the planning skills of local government leaders, in ensuring the accuracy of the data used in the assessment by obtaining information on the achievement of KPIs from government agencies, and by focusing on the emergence of a healthy competition among local governments and the effectiveness of their leaders.

- Policy implications for performance management system in the context of bridging research and practice as follow:
- Incentives with bonuses for high performance and the introduction of a system of the reserve for executive positions;
- Clear delineation of their responsibilities and accountability by defining the duties and functions of each deputy governor in a single document;
- Creation of an electronic system that allows for the automatic calculation and monitoring of access to KPIs by local government leaders in real-time;
- Automated analysis of indicators by creating an electronic program on the evaluation system and reducing the human factor in this process;
- Introduction of the principles of meritocracy in the civil service through the gradual introduction of the practice of appointments to leadership positions depending on their effectiveness;

Organisation of training of khokims of districts (cities) and their deputies by the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan on special short-term courses on achieving major performance indicators.

As a result of the experiment, a system for evaluating the performance of regional, district and city khokims based on the key performance indicators was fully implemented and a legal basis for the evaluation system was created. In particular, the Regulation "On the procedure for the development, monitoring and evaluation of the key important performance indicators" was approved by Presidential Decree in 2021. According to the provisions of the Decree, the performance of deputy khokims is assessed quarterly against a set of predetermined KPIs. The assessment results are used to decide whether such individuals are in need of further encouragement, of disciplinary measures, or whether they remain in their current positions.

The findings from this study contribute to the current literature. They provide a framework for developing key performance indicators in the local civil service. It seems that there will be a shift in the institutional reform issues, laws and regulations by enacting new legislation and proposing new rules to implement the performance management system. On the other hand, the study's significance also related to the contemporary reform policy of the civil service. In favour of the Conception of Administrative Reform, this research will contribute to developing research activities, including the development of innovative ideas and the formation of a basic framework to ensure further development (2017).

In terms of the limitations of the KPIs system, its potential problems and the need for the development of a flexible system, the following conclusions were made:

First, the KPI system cannot be used as a universal assessment tool in all areas. In particular, in work related to the result of mental activity (analysis, rule-making, etc), the assessment will in most cases be associated with a human factor, and it will be impossible to determine in advance the criteria that need to be accurately measured, or it will be considered inappropriate to introduce a KPI system as it requires very large resources (time, human and financial resources).

Second, the lack of a proper definition of KPI criteria leads to a waste of the organization's resources, as well as an inability to achieve the desired outcome. That is, each set of criteria and indicators requires a deep analytical and strategic approach.

- Thirdly, the introduction of the KPI system into the activities of employees at all levels can lead to negative consequences:
- for the organisation and implementation of evaluation processes, the bureaucratic workload will increase and excessive consumption of resources will occur. This negatively affects the efficiency of activities;

the presence of individual performance of employees at all levels undermines the spirit of teamwork (deterioration of the working environment and relations in the team), because the employee primarily tries to work to achieve his (her) individual tasks up to a certain level of performance.

This process has a negative impact on the collective effort of a team. It is because of these risks that the introduction of a KPI system in the field of civil service is radically different from the implementation of a KPI system

in private enterprises. In this context, the KPI system was introduced only for the activities of khokims.

Fourth, in the practical implementation of the KPI system it is necessary to create a fast and flexible system of formation (modification) of mechanisms and indicators. This is due to the fact that in the current period of rapid development, changing conditions can lead to the establishment of new tasks and target indicators for civil servants. This requires quick adjustments to existing tasks and changes in performance depending on current reality.

Fifth, it is necessary to create a solid organisational and legal basis for the implementation and practical application of the assessment system. Because the introduction of a new system requires a clear, understandable definition of the rights and obligations of all participants in the process of methodological support and evaluation.

Taken together, these results suggest that a flexible system must be developed, and it is recommended to limit the development of target KPI values of structural divisions (including subordinate organisations), without developing KPIs in measuring individual civil servants' performance. In this case, an assessment is assigned to a structural subdivision. The heads of these structural subdivisions assess their employees depend on contribution to the subdivision's KPIs.

Moreover, several other significant limitations need to be considered: extensive research has been carried out on KPI in the civil service (e.g., central, local), but national experiences have not been treated in detail, and that is why the data on the subject of Uzbekistan is limited. Secondly, it is also worth noting that reliability is an essential quality of any survey test; however, due to practical constraints, this paper could not provide a comprehensive revelation of some details of survey data (e.g., questionnaire items, KPIs of other deputy khokims). Further research might explore other public institutions and contrasting the findings, or research regarding this study's long-term effects would be interesting.

Acknowledgements

This research was made possible by the Agency for the Development of Public Service under the President of the Republic of Uzbekistan. We gratefully thank our colleagues of Department for Monitoring and Evaluation of Public Servants for assistance in conducting research, for comments on the article, and their meaningful insights and comments.

We would also like to thank the following people for their support, without whose help this work would never have been possible: Mr Khasanov Otabek, Mr Maksumov Nodirjon, Ms Mamatova Zulfiya. Finally, we wish to extend our special thanks to the constructive comments of the anonymous referees.

References

- Armstrong, M., & Baron, A. (1998). *Performance management: The new realities*. London: Institute of Personnel and Development.
- Bourne, M., Franco, M., & Wilkes, J. (2003). *Corporate performance management. Measuring Business Excellence*.
- Decree of the President of the Republic of Uzbekistan (2017). *The Conception of administrative reform*. Retrieved from the National legislative database of the Republic of Uzbekistan: <http://www.lex.uz/acts/3331176>
- Decree of the President of the Republic of Uzbekistan (2019). *On measures to radically improve the personnel policy and the state civil service system in the Republic of Uzbekistan*. Retrieved from the National legislative database of the Republic of Uzbekistan: <https://lex.uz/ru/docs/4552055>
- Decree of the President of the Republic of Uzbekistan (2021). *On additional measures to strengthen the personal responsibility of deputy heads of local executive authorities for the performance of tasks assigned to them*. Retrieved from the National legislative database of the Republic of Uzbekistan: <https://lex.uz/docs/5598099>
- Ferlie, E. (2017). *The new public management and public management studies*. In *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*.
- Folan, P., & Browne, J. (2005). *A review of performance measurement: Towards performance management*. *Computers in industry*, 56(7), 663-680.
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). *Performance management in the public sector*. *International journal of public sector management*.
- Hajnal, G., & Staronova, K. (2021). *Changing patterns of individual performance appraisal systems for civil service in European Union countries: toward a developmental or an incentivizing model*. *International Journal of Public Sector Management*.

- Kloot, L., & Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management accounting research*, 11(2), 231-251.
- Law on Local Public Administration (1993). Retrieved from the National legislative database of the Republic of Uzbekistan: <https://lex.uz/docs/112168>
- Mingers, J., Liu, W., Chen, Z. L., Li, Q., & Meng, W. (2009). The 3E Methodology for Developing Performance Indicators for Public Sector Organisations.
- Nimalathasan, B. (2009). Determinants of key performance indicators (KPIs) of private sector banks in Sri Lanka: an application of exploratory factor analysis. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 9(2), 9-17.
- Propper, C., & Wilson, D. (2003). The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford review of economic policy*, 19(2), 250-267.
- Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, by David Osborne and Ted Gaebler. New York: Addison-Wesley, 1992, 420 pp.
- Rochlitz, M., Kulpina, V., Remington, T., & Yakovlev, A. (2015). Performance incentives and economic growth: regional officials in Russia and China. *Eurasian Geography and Economics*, 56(4), 421-445
- Simion, K. (2016). Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research. Available at SSRN 2817565.
- Smith, P. (1993). Outcome-related Performance Indicators and Organisational Control in the Public Sector 1. *British journal of Management*, 4(3), 135-151.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416– 424. <http://dx.doi.org/10.1086/257839>
- Tiebout, C. M. (1961). An economic theory of fiscal decentralisation. In Universities-National Bureau Committee for Economic Research (Ed.), *Public finances: Needs, sources, and utilisation* (pp. 79– 96)

- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & management review*, 25(3), 267-281.
- Wang, X., & Berman, E. (2001). Hypotheses about performance measurement in counties: Findings from a survey. *Journal of Public administration research and theory*, 11(3), 403-428.
- Yuan, J., Wang, C., Skibniewski, M. J., & Li, Q. (2012). Developing key performance indicators for public-private partnership projects: questionnaire survey and analysis. *Journal of Management in Engineering*, 28(3), 252-264.
- Zakaria, Z., Yaacob, Z., Noordin, N., Sawal, M. Z. H. M., & Zakaria, Z. (2011). Key performance indicators (KPIs) in the public sector: a study in Malaysia. *Asian Social Science*, 7(7), 102.
- Zheng, Y., Wang, W., Liu, W., & Mingers, J. (2019). A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model. *Journal of the Operational Research Society*, 70(4), 568-580.

THE COVID-19 PANDEMIC AS A FACTOR IN THE TRANSITION OF THE KAZAKH CIVIL SERVICE TO TELECOMMUTING

Omarova Kumys,¹ Baitussupova Saule,² and Omarov Meirat³

Abstract

A comprehensive analysis of the impact of the COVID-19 pandemic on the transition of Kazakh civil servants to remote work. To determine the prospects for the transition, a regulatory assessment, and a SWOT analysis, as well as a sociological survey of employees of ministries and departments of the Republic of Kazakhstan were carried out.

Key words: *telecommuting, teleworking, freelancing, pandemic, COVID-19, psychological type, civil servant.*

Introduction

The principles and methods of state policy existing today have been formed and updated due to the influence of the first, second and third industrial revolutions. In the new reality caused by the COVID-19 pandemic, new approaches and changes in public administration are dictated. During the crisis, due to the coronavirus, the mobility of employees and flexibility in work increased, while paying attention to labour protection and health. COVID-19 has also induced a new round of digitalisation of government systems.

However, the existing systems of public administration do not meet the requirements to cope with the ongoing processes in the world economy and the forthcoming changes in the social environment due to the realities induced by the pandemic. In this new environment, there is a need to search and subsequently develop new principles and methods and decision-making processes for public administration, and for new policy instruments.

¹ Candidate of Economic Sciences, Kazakh University of Ways and Communications; Professor, Finance and Marketing Department, Email: meirat@mail.ru

² Chief Expert, Ministry of Digital Development, Innovation and Aerospace Industry of the Republic of Kazakhstan; Master of Public Policy. Email: suliko_75@mail.ru

³ Candidate of Political Science; Researcher, Centre for Applied Studies "Talap". Email: meirat.omarov@gamil.com

The contemporary standards delineating the relationship between employers and employees are no longer valid. There is currently a demand for an active and mobile labour force, ready for changes in the work process and willing to change their approach to their professional work. The on-going changes require the emergence of a new type of professional workers, who can perform their work remotely, from anywhere outside their usual workplace (Конобевцев et al. 2020). Thus, a new flexible form of “remote work” has now emerged, along with the traditional ways of organising work.⁴

A key feature of teleworking (working remotely) is the ability of an employee to perform a job function outside of a place that is somehow under the control of the employer. It does not matter what kind of work we are talking about. It is important that its nature allows it to be performed remotely, without the need to be present in the office or in another place that the employer has determined that an employee works from.⁵

Most often, remote work is understood as freelancing. In fact, the roles of a remote worker and a freelancer are completely different. A freelancer is a performance-based provider for an organisation or a business entity. He works under a civil law contract. A freelancer is not a member of the team and does not have access to corporate information resources. Unlike freelancers, remote workers are full-time employees. Their payroll scheme does not differ from the compensation package their “office” colleagues enjoy.⁶

Furthermore, remote (distant) employees are employees who have entered into an employment contract (or are issued an order) for remote work. They work outside the main location of the employer, or away from its branches, representative offices, or other separate divisions. In addition, teleworkers do not have a fixed workplace that the employer can control. Moreover, an important condition for telecommuting is that telecommuters must use public information and telecommunication networks, including the Internet, in order to execute their duties and interact with their employers.

If the issue is considered from the legal point of view, then this type of work may be distinguished into two types: remote work and work at home. The definition of “remote work” or “telework” is found in the legislation of foreign

⁴ Teleworking is a way of organising the work process of permanent or temporary employees, so they [employees] work from home, instead of traveling to the office of an employer or customer (Орлов [Orlov] et al. 2014: 40-46).

⁵ <https://www.eg-online.ru/article/365874/>

⁶ https://www2.deloitte.com/kz/ru/pages/legal/articles/how_the_labor_code_of_kazakhstan_treats_remote_work.html

countries, as well as in the CIS countries, including Kazakhstan. However, when compared to the EU countries, the USA, and the Russian Federation, teleworking in Kazakhstan is poorly regulated at the legislative level. The Labour Code of the Republic of Kazakhstan (2015) contains only one brief article on this issue.⁷ Hence, it is imperative to improve labour legislation by introducing the appropriate amendments, considering international experience, which may assist in clarifying the concept of remote work and thus ultimately strengthen the protection of those who work remotely.⁸

According to the Labour Code of the Republic of Kazakhstan, distance work is understood as the work that is carried out outside the employer's location on a permanent basis. That is, employees cannot legally combine "stationary" work, i.e., at the employer's location, and remote work, i.e., work from elsewhere, even though in practice such a combination is very common. Working outside the office during this pandemic is not, by default, telecommuting in the context of the Labour Code of the Republic of Kazakhstan, since teleworking changes the mode and place of work. This means that when working remotely, such a condition should be spelled out in the employment contract along with the provisions for additional compensation of remotely working employees.⁹

Furthermore, an employer in Kazakhstan is obliged to provide its employees with means of communication and bear the costs for their installation and maintenance, or alternatively compensate its employees, in the case they use their own communication systems on an ongoing basis. The amounts and procedures for payment of such compensation are established in the employment contract for remote work (or established by order). In a similar context, and by agreement of the two parties, employees may also be reimbursed for other expenses related to performing their work (for example, the cost of electricity, water, etc). In addition, for workers engaged in remote work, a fixed record of working time is established, a condition also reflected in the employment contract terms, according to the Labour Code of the Republic of Kazakhstan.

⁷ Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V ЗРК. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz>. – (Дата обращения: 24.09.2020г.). (Labour Code of the Republic of Kazakhstan - No. 414-V ЗРК, 23 November 2015; <http://adilet.zan.kz>)

⁸ Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года №636. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz>. – (Дата обращения: 24.09.2020г.). (Strategic development plan of the Republic of Kazakhstan until 2025, approved by the Decree No 636 of the President of the Republic of Kazakhstan, 15 February 2018; <http://adilet.zan.kz>)

⁹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32885600

Moreover, remote workers are staff members, equally to those members of a company, who work at the company's premises. Thus, it is clear that all legal provisions regarding the classic employment contract also apply to the teleworking contract. Accordingly, the employment contract must contain all the mandatory conditions of the employment contract provided for in Article 28 of the Labour Code of the Republic of Kazakhstan.¹⁰

In connection with the introduction of provisions on distance work, the specific features of a civil law contract (CLC), should be noted. A *civil-law contract* is an agreement between an organisation or a business entity and an individual to perform certain work, e.g., contract for work and labour, contract of delegation, etc). Thus, in this case,

- the result of the work is paid but not the process of labour;
- the result is determined when the work has been completed;
- the result is officially registered by acts of acceptance of executed works (services);
- the payment is made following the issuance of an act;
- an individual, under a CLC, who performs work (provides services) is not subject to the internal labour policy of a company, as it independently organises his/her work and performs it at his/her own risk;
- a company is not obliged to comply with labour legislation.¹¹

According to Yekaterina Khamidullina, a lawyer at the AEQUITAS Law Firm,¹² the trend towards remote work will continue to develop, partly due to the desire of businesses to save money on office space, and partly due to employees that are attracted to a more flexible work schedule. However, it should be noted that remote work requires high levels of self-discipline and personal responsibility of remote employees and, accordingly, this type of work is not suitable for everyone.¹³ Thus, in order to avoid conflict

¹⁰ By agreement of the parties, the labour contract for remote work may additionally include other conditions that do not contradict the legislation of the Republic of Kazakhstan.

¹¹ <https://devisu.ua/en/stattia/trudovij-ta-tsvilno-pravovij-dogovir-u-chomu-riznitsja>

¹² https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32885600

¹³ It should be noted that remote work is not suitable for every employee of a government agency as it is contingent to personal qualities. Psychological scientific literature and analysis based on personal data assumes that remote work is not quite suitable for a sanguine person, due to his

situations with teleworkers, employers are advised to clearly stipulate all the conditions from the very beginning for teleworking and record them in the employment contract for teleworking to clearly facilitate tracking adherence of telecommuting employees to the contract terms and conditions.

TELEWORKING AND THE CIVIL SERVICE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Salary measures implemented in the civil service for remote working

According to the legislation of the Republic of Kazakhstan, civil servants are currently compensated for time work. However, it is now necessary to consider the implications of remote work on compensation structures. When working remotely, one needs to consider issues related to executive discipline and the additional costs incurred that are associated with control of executive discipline, ensuring information security, etc. One way to deal with this is to apply a piecework compensation regime. This is a crucial matter, as remote work of civil servants, although it may be a short-term phenomenon, its impact will be undoubtedly long-term.¹⁴

Incidentally, it should be noted that the shift to teleworking by the majority of government officials has shown that the government apparatus can and should be reduced. This is congruent with the planned civil service workforce reduction planned prior to the emergence of the pandemic.¹⁵

“extroversion”, and “demonstrative” behaviour. Thus, working in the office, communicating with people will be more acceptable for this type. A phlegmatic person can carry out his work, both at home and in his usual workplace. The melancholic is the most sensitive and vulnerable type thus remote work for melancholic people is a favourable work environment where this type may feel most comfortable and calm. A choleric person, like a phlegmatic person, can work both remotely and in the office. Such an extrapolation of knowledge about the characteristics of the types of higher nervous activity to their manifestation in a remote workplace is still to a large extent hypothetical and requires further research (Орлов [Orlov] et al. 2014: 42).

¹⁴ The Chairman of the Astana Civil Service Hub Steering Committee, Alikhan Baimenov noted – during the international conference “Remote Work of Civil Servants” – that “remote work may be a short-term phenomenon during the pandemic but its impact will undoubtedly be long-term; https://www.inform.kz/ru/distancionnyu-rabotu-gossluzhaschih-obsudili-mezhdunarodnye-eksperty_a3647435

¹⁵ On 1 September 2020, the President of the Republic of Kazakhstan K. Tokayev announced a gradual reduction of the state workforce of 25% by the end of 2021. According to the president, the civil service system requires a reboot. “*I am instructing to speed up the terms of cutting the state apparatus and workers of the quasi-public sector. They should be cut by 10% this year, and another 15% next year. Thus, we will solve the problem of reducing officials by 25% in 2021*” Tokayev pointed out; <https://youtu.be/Knsmg2Z5oG4?t=212>

As a consequence of the COVID-19 pandemic outbreak and the existence of well-developed digital technologies, the government realised that the physical presence of employees in the office is not necessary. It is quite possible for them to work at home, in their favourite cafe or outdoors in a park.

A SWOT analysis of the strengths and weaknesses, as well as the opportunities and threats of introducing a remote work modality in the civil service, was carried out. For the analysis, the assumptions appearing in Table 1 below were established.

The SWOT analysis shows that the strength of the introduction of the remote mode of work is the prevalence of strong political and social factors, such as the support of the country's leadership in the use of the remote mode in the work of state bodies, the transparency of political decisions and the improvement in the morale of civil servants.

The weak side shows the predominance of social aspects (associated with the psycho-physiological characteristics of a person) and economic factors, expressed through an increase in costs, both for civil servants and state bodies, due to the increase in prices for electronic products.

The threats are dominated by political and social factors dictated by the psycho-physiological characteristics of a person. Which, in turn, if not taken into account in the long term, may lead to uncontrolled disclosures of information, accidents and disasters of a man-made and environmental nature.

Opportunities are dominated by political expectations associated with reducing bureaucratic procedures, legalising activities that fall under the definition of remote work and protecting the rights and interests of professionals working remotely.

Table 1: SWOT analysis matrix

STRENGTHS	WEAKNESSES
<p>Political</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Initiation and support by the political leadership of the country in introducing remote work in the civil service. 2. Growth in the attractiveness and prestige of the civil service. 	<p>Political</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lack of corporate ethics of civil servants related to remote work (weakening ties with the team, assignments outside working hours, etc). 2. Some state bodies' leadership do not take seriously organising remote work for the long term.
<p>Social</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Improvement in the psycho-emotional state of mind of civil servants (lack of communication with unwanted colleagues and petty care from the authorities, the ability to devote more time to family members, etc). 2. Improvement in social and living conditions (working at home in a comfortable environment; an option for employees that cannot perform their duties at their employers' premises, due to various circumstances; more time for self-development and health improvement of civil servants). 3. Ability to independently plan use of the worktime and movements (saving time spent on commuting – especially in big cities; no need to constantly be in the office, otherwise mandatory in the traditional work modality). 	<p>Social</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Not all employees are ready to work remotely due to their psychophysical type (decrease in contact with interesting people, acquaintances, narrowing of the spectrum of personal development). 2. Not all employees possess the required self-discipline required when working remotely (dampening effect of the home environment, distracting family members, etc). 3. Health problems (weight gain, colds, caring for relatives, etc).

<p>Economic</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reduction in using state budget funds by optimising costs (workplace equipment). 2. Reduction in civil servants' financial outlays (travel costs, adherence to the dress code). 	<p>Economic</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Increase in civil servants' expenses for organising a working space at home (additional furniture, a computer, communications, electricity, etc). 2. Government costs associated with office downtime and additional government spending on video and audio meeting platforms. 3. Rising prices for electronic products. 4. Opportunity for not complying with a number of labour protection requirements, which cannot be waived for "standard" employees.
<p>Technological</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Application of digital interaction technologies in a government agency and training of government officials in IT culture and information security. 2. Availability of domestic IT solutions for electronic document management. 	<p>Technological</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Poor preparedness of state information systems for remote work by civil servants (stress associated with the risk of non-performance in the event of failure of electronic means of communication). 2. Dependence of the domestic electronic products market on imports.

OPPORTUNITIES	THREATS
<p>Political</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reduction of bureaucratic procedures by optimising the business processes of government agencies and transferring some of them to a remote execution mode. 2. Formulation of a new civil service corps (mobility, diversified development, pragmatism). 3. Legalisation of certain types of activities that fall under the definition of remote work. 4. Protection of the rights and interests of specialists working remotely. 	<p>Political</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reduction in the level of information security. 2. Generation of rumours and destabilisation of society as discussion of issues of state importance may take place in public places (cafes, parks, libraries, etc). 3. Occurrence of poor coordination of employees of the state apparatus in <i>force majeure</i> situations. 4. Reduction in the level of trust in the authorities in the event of information “leakage” by government officials while working remotely.
<p>Social</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Improvement of labour legislation in the field of public service (introduction of a liability agreement that takes into account the issues of labour protection, industrial injuries, information security, compliance with information security requirements, etc) in accordance with international standards. 2. When hiring for a remote job position, consider the peculiarities of the personality psycho-type (introduction of HR in the civil service). 	<p>Social</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Deterioration of psychological health due to social isolation (some psyche types). 2. Reduced opportunities to have a normal personal life by limited social interaction (some psyche types). 3. Progression of intra-family conflicts (some psyche types).
<p>Economic</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transition from time-based to piece-rate pay for civil servants or the use of both methods in the civil service. 2. Growth in the share of IT and electronic industries in the country's GDP. 	<p>Economic</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disclosure of financial and personal data of business entities and of the population in case of loss of portable devices (laptop, flash drive, etc) by a civil servant in a public place. 2. Threats to the economic security of the country in the event that a civil servant considering economic issues decides to do work outside the country.

In order to study the effects of teleworking, the authors developed a questionnaire and conducted a study among employees of ministries and departments of the Republic of Kazakhstan. The study sample comprised 137 people. These were, 5 top managers, 22 middle managers, 7 deputy managers, and the remaining 102 specialists (chief experts and experts). It was found that a rather high percentage of the respondents expressed a strong preference for continuing to work remotely.

Table 2: How easy or difficult is it for you to telework effectively?

Answer options	Responses (in %)	N
Very easy	50.00	67
Slightly easy	11.94	16
Neither easy nor difficult	18.66	25
A little difficult	17.91	24
Very difficult	1.49	2
Total		134

It was also revealed that most of the respondents consider remote work easy. The response rate for “How easy or difficult is for you to work effectively remotely?” 61.94% answered very /slightly easy. If one adds those respondents for whom nothing has changed (18.66%), the total of those who found it easier to work remotely is more than 80%. The remaining 19.4% found the transition a little difficult and/or very difficult.

The responses to the question “What are the three important changes noticed while working remotely?” appear in table 3 below.¹⁶ The open form of questions led to the identification of such most significant shortcomings as: change in the physical workplace; a lot of communication on the Internet due to the lack of external control; lack of access to the tools and information needed to perform the designated work; taking care of children; and narrowing of the social circle due to social isolation.

¹⁶ The respondents were offered a free choice. That is, the respondents could formulate their responses by identifying three most significant changes that in their opinion have had an adverse effect on them, which may also weaken the effectiveness of the remote work.

Table 3: What are the three most important changes noticed while teleworking?

Answer options	Responses (in %)	N
My physical workplace	41.79	56
Many distractions at home	20.90	28
Did not have access to the tools and information needed	26.87	36
A lot of communication on the Internet	20.90	28
Child care	24.63	33
Social isolation	35.82	48
Communication with colleagues is difficult	28.36	38
I have more or less helped those who are sick	12.69	17
Took a lot of food	5.97	8
Other (specify)	12.69	17
Total		134

According to the data in table 3, it seems that the essential advantages of working remotely are a free work schedule, home comfort, and significant time savings.

Table 4: If you had to telework on a full-time basis. how long can you feel comfortable?

Answer options	Responses (in %)	N
I do not support this	21.32	29
One week	2.21	3
Several weeks	3.68	5
About a month	5.88	8
2 months	6.62	9
3 or more months	60.29	82
Total		134

Analysis of the answers in Table 4 shows that more than half of the respondents, 60.29%, feel comfortable working remotely on a regular basis for three or more months. On the other hand, the percentage of those who do not support this work modality turned out to be 21.32%.

Table 5: How often have you contacted your manager while teleworking during a state of emergency (related to the coronavirus pandemic)?

Answer options	Responses (in %)	N
Every day	83.82	114
Several times a week	11.03	15
About one time a week	2.21	3
Not often	2.94	4
Total		136

The data in table 5 reveal that the overwhelming majority of the remotely working employees contacted their managers on a daily basis (83.82%), or 114 out of 136 people contacted their superiors every day during the quarantine period. It may be seen that modern means of communication allow subordinates, the majority of the survey participants, to be in contact with their managers and receive assignments from them.

Table 6: How limited were the resources (funds to operate, computers, time, service, etc) during this period?

Answer options	Responses (in %)	N
Extremely limited	6.62	9
Very limited	6.62	9
A little limited / Not so limited	24.26	33
Not so limited / Unlimited	30.15	41
Unlimited	32.35	44
Total		136

Responses to this question revealed that for the majority of respondents operational resources were not limited; over 86%. This result is not surprising, as civil servants, individuals with higher education, are already technology savvy, and thus able to utilise modern means of communication effectively.

Table 7: How limited were telecommunication facilities for telecommuting during this period?

Answer options	Responses (in %)	N
Extremely limited	5.15	7
Very limited	8.82	12
A little limited	27.21	37
Not so limited	24.26	33
Unlimited	34.56	47
Total		136

The overwhelming majority of respondents, 86%, had no limited or not so limited telecommunication facilities to conduct their work. Only slightly less than 14% of the respondents have had extremely limited and very limited telecommunication facilities. These results indicate that most civil servants have good equipment in place.

Table 8: How often have you been limited in adhering to the work schedule while working remotely?

Answer options	Responses (in %)	N
Extremely limited	11.15	15
Very limited	9.63	13
A little limited	20.74	28
Not so limited	18.52	25
Unlimited	40.00	54
Total:	135	

Responses to this survey question show that only 20% of the respondents experienced inconvenience in adhering to the work schedule. One reason for this is that it is difficult to comply with the work schedule at home, especially in family surroundings with young children. Another reason is that people were not used to working independently and have to gradually develop some self-discipline.

Conclusions

The remote work modality seems to be very attractive by both the civil servants and the state bodies and organisations. However, for remote work modality to be effective some study is still required to get a better understanding of such issues as the influence of the psychophysiological characteristics of a person, the ability to organise the work process independently; as well as the level of need for technical equipment and reimbursement of costs for organising a remote workplace, etc.

Furthermore, a number of additional questions remain open: what business processes can be brought into remote operation on a long-term or permanent basis? What business processes are utilised to conduct remote meetings? What constitutes presence in the office or in a remote setting? And a number of others.

Kazakhstan has recently launched its Third Modernisation Plan for the country, as part of implementing the Strategic Development Plan of the Republic of Kazakhstan until 2025.¹⁷ Its main goal is a high-quality and sustainable economic recovery and improving the well-being of people eventually reaching the level of the countries of the Organization for Economic Cooperation and Development.¹⁸

The 7th reform of the Strategic Plan until 2025 identified the public sector as the leader of changes showing an increase in the role of state bodies as initiators and agents of change in the country by their own example. In the implementation of this reform, the optimisation of business processes of state bodies has been launched.

¹⁷ Decree of the President of the Republic of Kazakhstan No 636, 15 February 2018.

¹⁸ Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года №636. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz>. – (Дата обращения: 24.09.2020г.). (Strategic development plan of the Republic of Kazakhstan until 2025, approved by the Decree No 636 of the President of the Republic of Kazakhstan on 15 February 2018; <http://adilet.zan.kz>).

References

Конобеццев Ф. Д. Лаас Н. И. Гурова Е. В. Романова И. А. Удаленная работа: технологии и опыт организации. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: (Konobevtsev F. D. Laas N. I. Gurova E. V. Romanova I. A. Remote work: technologies and experience of the organization; <https://cyberleninka.ru/article/n/udalennaya-rabota-tehnologii-i-opyt-organizatsii>)

В.Б. Орлов. Е.И. Бураншина. Удаленная работа как новая реалья трудовых отношений: анализ факторов предрасположенности к удаленной работе. // Вестник Югорского государственного университета. – 2014г. - Выпуск 4 (35) - с. 40–46. (V. B. Orlov. E. I. Buranshina. Remote work as a new reality of labour relations: analysis of the factors of predisposition to remote work. Bulletin of the Ugra State University 2014, Issue 4 (35), pp. 40–46.)

SCIENCE-BASED PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM:
FROM THE US PRESIDENT WOODROW WILSON
TO THE PRESIDENT OF THE PEOPLE'S
REPUBLIC OF CHINA XI JINPING

I.I. Hancherenok¹, and Xai Unge²

"The state exists for the sake of society"

Woodrow Wilson

"Innovations are the power that pushes development"

Xi Jinping

Abstract

The article, given the synergetic formalism of the materials of the 4th and 5th Plena of the 19th convocation of the CPC Central Committee, discusses the role of the scientific system of public governance for the strategic innovative socially oriented development of a modern mega-state. The main elements of innovation in public governance are presented, including coherence, environmental friendliness, openness and sharing, as well as directions for improving socialism with Chinese characteristics with the strategic aim for the development of science, technology, and education. It emphasises the need for further modernisation of the public governance system and the development of managerial competencies, and creativity to ensure that the innovative potential meets the requirements of high-quality development of the state and society. It suggests forming a new architecture of mutually beneficial cooperation and contributing to the achievement of harmonious synergy between man and nature within the concept of science-based development.

Keywords:

Science-based system, public governance, innovations, Communist Party of China, synergetic formalism, strategy

¹ Professor, Director of the Belarusian-Uzbek Interdisciplinary Institute of Applied Technical Qualifications. Email: gancher@bntu.by

² Employee of the Department of European and Central Asian Countries, Chinese People's Society for Friendship with Foreign Countries. Email: caiyunzhe@126.com

Introduction

More than 10 years ago, our article (Hancherenok 2009) on the role of megasciences in public governance was published in the Bulletin of Moscow State University. The past 4th and 5th Plenary Sessions of the Central Committee of the Communist Party of China motivated us to look at the role of public administration in the development of a modern mega-country, in the context of a global pandemic, and the scientific and technological revolution and industrial transformation that has radically changed the architecture of international relations. In our opinion, these Plena have become the most important events not only in the annual political calendar of the PRC, but are also of absolute academic significance, demonstrating the key importance of the science-based system of public governance in the formation of a verified strategy for the sustainable development of the second economy in the world; overcoming numerous problems, including growing instability and uncertainty, without losing the social orientation of the modern state. In addition, the directions of the socio-economic development of China for the five-year period 2021-2025 and until 2035 could also be of interest for the academic and expert community.

Following the tradition, the Plena heard and discussed a working report delivered by Secretary-General Xi Jinping on behalf of the Politburo of the CPC Central Committee. It stated that the socialist system with Chinese characteristics is a science-based system developed by the Party and the people on the basis of long-term practice and research. Thus, scientific nature – for the first time, as far as we know – was defined at the state level as a fundamental element of the national system of public governance in the era of globalisation 4.0 and the 4th scientific and technological revolution. In our previous works (Hancherenok 2006, Hancherenok and Knyazev 2007), we noted that public governance as a stand-alone type of socio-economic activity, was formed in the middle of the last century by the relevant documents, primarily the UN. Meanwhile, for completeness and objectivity in assessing the evolution of public administration as a scientific and innovative sphere of activity, it seems appropriate to present the formation of public administration in an academic context in a brief historical retrospective.

Thus, the mention of public governance as a sphere of training specialist managers as early as in 1730 is attributed to Cristian Wolff. At the same time, many researchers tend to consider the work “The Study of Public Administration” (1887) by Woodrow Wilson, President of Princeton University (1902-1910) and the 28th President of the United States (1913-1921) as the beginning of scientific and educational consolidation of “public governance”

as an academic discipline and a research area. It should be noted that in the Russian-language literature the name of this classic work is not quite correctly translated as “Science of Public Administration”.

It was W. Wilson³ who substantiated public governance / public administration as an independent scientific and educational discipline. W. Wilson believed that the subject of public administration as a science is, firstly, to determine what the government is able to provide properly and successfully, and, secondly, how it can carry out what has been planned with the greatest efficiency possible at the lowest possible use of resources (finance or energy). His principles of governance efficiency, ethical behaviour of professionally trained civil servants have become universal and have not lost their relevance today. At the same time, we can assume that Wilson correlated the rather difficult issue of governance efficiency not only with performance, but with the quality of services provided, as, for example, in the case of rapid changes at Princeton University under his leadership, which helped doubling the faculty while reducing the number of study groups and improving teaching.

Apparently, the positioning of public governance as an independent scientific discipline created the need for the development of appropriate scientific tools designed to ensure its efficacy and efficiency, at least. Despite the above-mentioned historical facts related to the recognition of the study of the “art” of public governance, the international academic community considered it as a relatively young independent academic discipline and area of research. Nevertheless, in Western Europe, public governance was institutionalised as a separate scientific and educational area over the past several decades. For example, in Italy, Germany, Belgium and the United Kingdom, public governance curricula and syllabi were developed between 1955 and 1970; although in some European countries, public governance is not an independent academic discipline, but it is studied as a specialised area of jurisprudence in political science or business administration. However, it is emphasised that the approaches to public governance as a scientific and educational area in continental Europe differ significantly from the approaches in the UK and the USA. Whilst in Europe, the deductive approach is normally used - where a given academic discipline is organised on the basis of a general theory or one or several key concepts complemented with a juxtaposition to “managerial reality”; the Anglo-American school of thoughts has opted for the inductive approach, whereby each practical concept is considered as fundamental or basic. At the same time, the understanding of the importance of scientific support to the public governance process was rather declared than offered as a conceptual basis for the long-term development of the state.

³ <https://onlinedegrees.kent.edu/political-science/master-of-public-administration/community/father-of-public-administration>

The fact is that the American school of government, based on the political science tradition and business management (Wilson 2009), had a pronounced empirical orientation. This was also due to the fact that already at the initial stages of the development of the American school of public administration, many of its outstanding representatives were not only theoreticians, but also carried out concrete practical activities in the field of public administration. In line with Wilson, Professor L. White (Leonard Dupee White), who is rightfully considered one of the founders of the classical direction of the American School, carried out a large practical activity as a member of the Civil Service Commission (Weber, 1996). The situation changed qualitatively at the turn of the 20th century, when in 1916 in Washington, businessman and philanthropist Robert Brookings established the first Institute for Government Studies (later the Brookings Institution), whose goal was to develop a systematic analytical approach of public administration.⁴

Nowadays administrative and managerial issues and the issues of forming the political path of the government are analysed using the idea of synergies, the theory of non-equilibrium systems, neo-institutionalism, game theory, post-modernism, virtualisation, etc (Yeremeyev et al. 2019). It is also worth noting one more American academic centre of government – the Harvard Institute of Government (John F. Kennedy School of Government), preaching the slogan “Learn, Lead and Serve.” This institution was created 20 years after the emergence of the Brookings Institution, and today positions itself as an institution for breakthrough research in public policy, the most prestigious institution of education in public administration and a unique centre of influence on the formation of public policy and problem solving in this area.

Therefore, approaches to public governance differ from country to country adding their own characteristics. In this sense, public governance with Chinese characteristics - public governance of a mega-state - deserves to be closely studied in the context of the development of modern theory and practice of public governance.

Public governance with Chinese Characteristics

All work and activities related to public governance in China are carried out in accordance with the socialist system with Chinese characteristics. It is the system and the capacity of the country’s public governance that are the embodiment of the social system and its viability, a synergistic parameter

⁴ The Brookings Institute is one of the leading think tanks in the United States that specialises in social studies, government, foreign policy, and the global economy.

of order that provides for the scientifically predictable, sustainable, and progressive development of the Chinese society. I cannot but cite here the statement of a legendary leader of the socialist movement, Fidel Castro, who compared the public governance system with the backbone of the state, which ensures its harmony and sustainability of development.

Thus, the path of the “fifth modernisation” can be considered a continuation of the Chinese 40-year policy of reforms. The path of “four modernisations” (in agriculture, industry, defence, and science and technology) in the “new era of socialism with Chinese characteristics” is complemented by the fifth – science-based reform of public governance.

The 70-year history of the People’s Republic of China (PRC) has proven the great vitality of the socialist system with Chinese characteristics and the system of governance in China and its significant advantages thereof. The synergetic dualism of the state and society postulated earlier (Knyazev and Hancherenok 2006) is capable of ensuring the country’s continuous progress inhabited by 1.4 billion human beings and the achievement of long-term goals timed to coincide with the “two centennials”, as well as the great revival of the Chinese nation, whose civilisation goes back more than 5,000 years.

Let us dwell on a number of advantages of the public governance system in China, stated at the Plena:⁵

- upholding to the unified centralised leadership of the CPC;
- adhering to the scientific theories of the CPC, including, for example, the theory of “2 rocks” - clean water and green mountains, effectively implemented in the Yu village in the Anji region of Zhejiang province;
- maintaining political stability and progressive development of the state in a socialist path;
- promoting democracy, maintaining close ties with the people, and relying on the people to stimulate the development of the country;
- building a country with socialist rule of law, ensuring guarantees of social justice and equality;

⁵ The 4th Plenum of the 19th CPC Central Committee ends in Beijing; http://russian.china.org.cn/china/txt/2019-11/01/content_75361807.htm; and Communiqué of the Fifth Plenum of the 19th CPC Central Committee; <http://ru.china-embassy.org/rus/ggl/t1832267.htm>

- ensuring teamwork throughout the country and stimulating enthusiasm in all areas to mobilise resources in key socio-economic areas;
- upholding equality between all ethnic groups, cultivating a strong sense of community in the Chinese nation to work together for common prosperity and development;
- accentuating the dominant role of the public sector and the development of economic agents of various forms of ownership, the coherence of the socialist system and the market economy, as well as the continuous release and development of productive forces;
- adhering to the human-based approach, where the state is based on caring for the person, improving the living conditions of the people, as well as improving the people’s well-being in order to achieve universal prosperity;
- continuing with reforms and advanced innovations, including the development of digital governance, smart cities, artificial intelligence, cloud technologies, the Internet of things, environmental business platforms, etc;
- implementing efficient HR policy in the selection of managers based on social, personal, and professional competencies and active search and development of talent;
- pursuing its commitment to independence and self-reliance, combined with openness to the rest of the world beyond the mentality called “a zero-sum game” in the theory of system analysis, but rather win-win cooperation, including active improvement of global governance based on the UN platform.⁶

⁶ According to the figurative expression of President Xi Jinping at one of the international negotiations, people should unite in a duet, not in a duel (Xi Jinping “On Public Governance”, Beijing, 2018: 149). In this context, it is worth paying attention to the fact that the President of the PRC is the only world leader, who actively uses the terminology of game theory in his public speeches – as far as we are aware (Relations: Nations to strengthen partnership 2019, China Daily, 3); thus, demonstrating the dominant scientific nature in international relations, the transition from a historical and descriptive approach to an analytic and prognostic one. Moreover, the terminology of game theory used in international relations makes it possible to “digitise” some parameters of international relations, to switch to objective methods of analysis (Degtyarev and Degtyarev 2011), thereby expanding the conceptual basis of the “One Belt - One Road” initiative, filling it with technological solutions of the new industrial era.

Continued reforms and innovations

In the public governance sector, which has become key at the Party Plena, innovation can be defined as the development of new paths and new standard operating procedures by state bodies and using algorithms for solving problems arising in the process of implementing public policy. Thus, innovation in public governance is the search for efficient and creative solutions to new problems or finding “new solutions to old problems”. In addition, a number of experts emphasise that innovation in public governance does not produce “fixed”, final results, presenting an open and continuous process of finding solutions, creatively developed by those who devise them. There are several types of innovation in public governance, including primarily institutional innovation, where the focus is on renovating the existing institutions and/or creating new organisational structures. In following this trend, the participants of the CPC Central Committee Plenum emphasised the importance of maintaining and improving the fundamental, basic, and key institutions on which the system of socialism with Chinese characteristics rests, and at the same time confirmed the need for creating thoroughly designed, properly built with supported processes, and well performing new institutions aimed at the adequate transformation of institutional capacity into effective governance. Thus, in a small (in Chinese scale) City of Jili in Zhejiang province, the Institute of Public Governance was established to implement a model of socially-oriented governance that resonates for the entire Chinese State, where managers with “western management content” are transformed into service providers to ensure maximum comfort for people, to form a developing and happy society within the framework of Public Governance 3.0 - “Dynamic and Good Government” on the social platform of co-management and sharing.

The Institute is also designed to innovate in the sector of public governance, including:

- institutional innovations, encompassing the introduction of new operating procedures or methods of leadership in public governance;
- innovation in the form of process improvement (procedural innovation), where the focus is on improving the quality of government services;
- conceptual innovations aimed at introducing new forms of governance (e.g., interactive policy-making, participatory governance, horizontal / networking governance).

Structurally, governance innovation encompasses agents of change, processes, and mechanisms, as well as value systems and regulatory regimes, technologies, and resources (not necessarily financial). Innovation usually requires significant time resources, thus it is fundamental to determine the efficiency of managerial innovation in the economic and social aspects. At the same time, due to the lack of quantitative criteria, social assessment is mainly determined by qualitative indicators, while economic efficiency makes it possible to quantitatively measure the performance of labour in the management apparatus. It is important to foresee and minimise possible negative consequences of innovative management decisions and risks. In this regard, the idea of micro-innovation as drivers of innovation processes in bureaucratic organisations is very fruitful (Kelman 2021). It is only under these conditions that an innovative managerial initiative can spread rather quickly and often be improved or replicated on a wider scale.

Thus, innovation in management and public governance is a systemic and long-term process. It is important to note that innovation is one of the means of improving public governance aimed at improving the quality of life of all citizens. It was in this context that the Plena of the CPC Central Committee noted the need for improvement of the:

- system of party leadership institutions to expand the capacity of science-based, democratic, and law-based governance;
- system of party management and state institutions and development of socialist democracy;
- system of socialist rule of law with Chinese characteristics;
- state-administrative system of socialism with Chinese characteristics and clearly defined functions;
- national system of socialist market economy and stimulation of high quality economic development;
- system of socialist culture, aimed at strengthening the common ideological foundation, ensuring the cohesion and unity of the people;
- systems of social protection of the population, meeting the growing needs of the people for a better life;
- national security system, with due regards to traditional and non-traditional challenges;

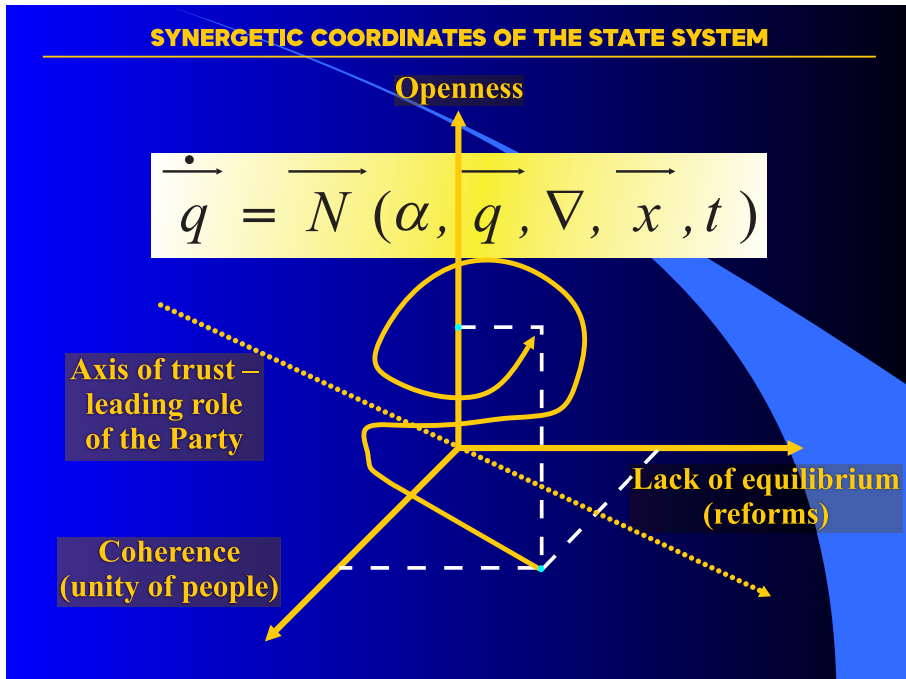
- system ensuring the development of an environment-friendly civilisation and the harmonious coexistence of man and nature;
- system of unconditional party leadership of the People’s Liberation Army of China;
- system “one state - two systems”, promoting the process of peaceful merge of the Motherland;
- independent and independent peaceful foreign policy, increasing the role of “soft power”, ensuring the formation of a community of the common destiny of mankind;
- system of party and state control.

Conclusion

Thus, it is for the first time in the history of public governance, that its scientific nature is taken as the basis of the strategy for the development of the state and society, with the dualism thereof being ensured by synergetic parameters of order in the form of the national systems in the synergistic coordinates of openness, reforms, and unity of the Chinese people with the leading role of the party noted above, that ensure the atmosphere of trust in society (Hancherenok 2012). See also the “Axis of trust” in Figure 1.

It is this approach, with an emphasis on consistency, integrity, and coherence, that is proposed by the Chinese Communist Party as a method of deepening reforms and moving them forward (Ruan 2019). Predictability, streamlining, and risk mitigation are ensured here by the scientific theories, including mega-sciences (Hancherenok 2009) and knowledge management through the reengineering of information resources and competence systems in public governance, with a shift in emphasis on the intellectualisation of active information systems (Hancherenok and Gorbachev 2021).

Figure 1: Modern state as a synergetic system



Let us also note the role of the global Chinese initiatives as the previously mentioned “One Belt - One Road” initiative (Ruan 2019) that introduces the new type of international relations – “No best, only better” to form a community of the common destiny of mankind in the 21st century, with active involvement of the system of global economic governance in the reforms. Using the terminology of game theory, for the first time a “zero-sum” game in accordance with the logic of time is proposed to be replaced by a new architecture for win-win cooperation, ensuring the achievement of significant results in the transformation of production and lifestyle and the environment-friendly modification.

References

- Cao, D., Zhou, J. (2019) Plenum charts course for new-era growth. *China Daily*, 1.
- Degtyarev, D., Degtyarev, A. (2011) Game theory and international relations. *Global economy and international relations*, 2, pp. 79-89.
- Hancherenok, I.I. (2012) Public Communications for Synergetic Public Administration in Belarus. International Seminar “Public Relations for Enhancing Government Trust”. Seoul, Korea: KIPA, pp. 155-177.
- Hancherenok, I.I. (2009) Mega-sciences and public governance. *Moscow University Bulletin. Series 21*, 1, pp. 25-33.
- Hancherenok, I.I. (2006) Innovation and Higher Education: International Strategies and National Interests. *Science and innovation*, 12, pp. 64-66.
- Hancherenok, I.I., Gorbachev, N.N. (2021) Knowledge management in the competence system. Intellectual capital management in the knowledge-based economy. Minsk, pp. 36-62.
- Hancherenok, I.I., Knyazev, S.N. (2007). Management of innovation and innovation in management. *Moscow University Bulletin. Series 21*, 4, pp. 27-32.
- Kelman, S. (2021) Bureaucracies as Innovative Organizations.” Harvard Kenney School Faculty Research Working Paper Series RWP21-017.
- Knyazev, S.N., Hancherenok, I.I. (2006) Synergy and synergetics in public governance. *Belarusian dumka*, 8, pp. 48-55.
- Ruan, Z (2019) The Belt and Road Initiative is Shaping a Shared 21st Century. *China International Studies*, 76, pp. 5-26.
- Wang, Yi. (2019) Chinese Diplomacy in 2018. Developing Rapidly and Forging Ahead with Determination, *China International Studies*, No74, pp. 5-21.
- Weber, J.A. (1996) Leonard Dupee White and public administration”. *Journal of Management History (Archive)*, 2, No. 2. 41-64.
- Wilson, W. (1887) *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 2, No.2. 197-222.
- Yeremeyev, S.G., Wolfovich, R.M., Gribanova, G.I., Bolshakov et al. (2019) Public policy and management. Tutorial. St. Petersburg, pp. 6-38.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ**

**Том 6, № 2
Сентябрь 2021**

Нур-Султан, Казахстан

УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: ДОКАЗАТЕЛЬСТВА ИЗ УЗБЕКИСТАНА

Алишер Еранов¹ и Шохрух Нуралиев²

Аннотация

Недавно принятая Концепция административной реформы в Республике Узбекистан подчеркивает важность развития эффективной профессиональной системы государственной службы и выделяет главное направление, связанное с внедрением системы оценки эффективности. В данной статье в качестве эксперимента рассматривается внедрение ключевых показателей эффективности (далее - KPI) в 12 выборочных районах (городах) страны в 2020 году. Основное внимание уделяется 73 показателям для оценки политики районных (городских) власти на местах, направленной на достижение их прогнозных значений. Авторами было проведено два опроса для оценки степени удовлетворенности местных жителей и председателей махаллей (институты гражданского общества). В итоговой оценке используются как результаты опроса, так и значения KPI. Результаты эксперимента показывают, что надлежащее установление конкретных, измеримых, достижимых, актуальных и привязанных к определенным срокам KPI обеспечивает высокую вероятность достижения ожидаемых результатов эффективности. Утверждается, что это исследование может быть полезным для политиков и представителей органов власти при разработке более эффективных норм регулирования в этой области.

Ключевые слова:

Административные реформы, KPI, управление эффективностью, местные органы власти, опрос, государственная служба, реализация.

¹ Заместитель начальника Департамента по мониторингу и оценке деятельности государственных служащих Агентства по развитию государственной службы при Президенте Республики Узбекистан. Email: a.eranov@argos.uz

² Ведущий инспектор Департамента по мониторингу и оценке деятельности государственных служащих Агентства по развитию государственной службы при Президенте Республики Узбекистан. Email: sh.nuraliyev@argos.uz

Введение

Организации государственного сектора как на национальном, так и на местном уровне отстают от организаций частного сектора во внедрении новых методов управления. Таким образом, крайне важно наделить реформаторов государственной политики и управления полномочиями для реализации мер по устойчивому повышению эффективности государственной службы.

Парадигма оценки эффективности тесно связана с понятием «Нового государственного менеджмента» (НГМ) как основного компонента совершенствования оказания государственных услуг как в развитых, так и в развивающихся странах. Ее применение часто связано с более широкими преобразованиями в основной политической экономике, о чем свидетельствуют данные с 1980-х годов (Ferlie, 2017: 1). По сути, эволюция оценки эффективности деятельности привела к появлению в государственном секторе различных типов систем оценки. Стимулирующие, способствующие развитию, символические и всевозможные системы оценки деятельности являются одними из самых известных и широко распространенных типов в государственной службе. Ориентированные на результат или мотивирующие виды оценки деятельности признаны наиболее важным инструментом НГМ для повышения эффективности (Hajnal and Staronova 2021).

Деятельность, ориентированная на достижение результатов, является важным компонентом системы НГМ и играет решающую роль в придании импульса и предпринимательского духа государственным служащим. Согласно доктрине НГМ мотивация государственных служащих основывается на оплате по результатам деятельности, для них устанавливаются четкие целевые индикаторы деятельности, которые оцениваются посредством оценки деятельности. В области реформ пример Узбекистана не является исключением. Реформы охватывают все аспекты государственного сектора, при этом управление, ориентированное на результаты, является одной из основных тем обсуждения на всех уровнях государственного управления: национальном, региональном и местном, Агентство по развитию государственной службы при Президенте Республики Узбекистан (далее – Агентство государственной службы), Кабинет министров и государственные исследовательские институты принимают участие в генерировании идей, подготовке аналитической информации и изучении взаимосвязей в области управления эффективностью деятельности.

Действительно, реформы в области государственной службы Узбекистана были одними из основных направлений объявленного в 2017 году курса, а именно Концепции административной реформы (2017). У правительства есть видение и желание внедрить новую систему оценки эффективности деятельности государственных служащих на основе личных достижений, знаний и профессиональных навыков. Это привело к активным обсуждениям среди представителей государственной власти касательно КРІ в государственном секторе, а также проведению оценки и изучению опыта других стран в использовании методов управления эффективностью и внедрении передовой практики. Таким образом, один из наиболее важных вопросов, обсуждаемых в национальном контексте, касается разработки законодательства, поскольку внедрение системы управления эффективностью в государственной службе требует принятия подзаконных актов, имеющих юридическую силу и исполнимых в соответствии с законодательством.

В государственной службе страны по-прежнему сохраняется ряд системных проблем и недостатков, что приводит к недостаточному обеспечению квалифицированными специалистами государственных органов и организаций, а также очевидному несоответствию между квалификацией персонала и задачами, которые они призваны выполнять, что приводит к низкому уровню качества принимаемых решений. В частности, ни один закон прямого действия не предусматривает комплексного правового регулирования государственной гражданской службы, в том числе процедуры открытого, независимого конкурсного отбора кандидатов и определение критериев оценки эффективности работы и компетенций государственных гражданских служащих, а также требований к повышению их квалификации. Кроме того, отсутствие уполномоченного органа по координации государственной службы не позволяет проводить единую кадровую политику в государственных органах и организациях, обеспечивать эффективное управление персоналом и развитие человеческих ресурсов, а также формирование на конкурентной основе резерва квалифицированных кадров и своевременное замещение ими вакантных должностей на государственной службе.

Такие недостатки указаны в Указе Президента Республики Узбекистан «О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан» (2019 г.). Однако Указ предусматривает создание Агентства по развитию государственной службы, ответственное за реализацию единой государственной политики в области управления персоналом

и развития человеческих ресурсов в государственных органах и организациях. Агентство по развитию государственной службы в своей деятельности подчиняется непосредственно Президенту Республики Узбекистан и подотчетно ему. Директор Агентства по развитию государственной службы является Советником Президента по вопросам государственной службы и взаимодействия с представительными органами.

Указ также определяет приоритетные направления деятельности и основные функции Агентства по развитию государственной службы.³ Одна из его основных задач заключается во внедрении системы измеримых индикаторов (ключевых показателей эффективности) оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих и анализе их результатов, изучении общественного мнения и формировании открытого рейтинга руководителей государственных органов и организаций. Отсутствие системы оценки эффективности деятельности хокимов районов (городов) и их заместителей приводит к недостаточной мобилизации потенциала местных исполнительных органов. Таким образом, продвижение парадигмы эффективности деятельности в государственной службе на местном уровне является актуальной задачей нашего времени.⁴

³ Агентство по развитию государственной службы является органом высокого уровня, ответственным за: (1) внедрение системы КРІ для оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих и анализ их результатов, изучение общественного мнения и формирование открытого рейтинга руководителей государственных органов и организаций; (2) внедрение системы мониторинга реализации государственной, с структурной и местной программы развития путем определения основных критериев эффективности деятельности государственных органов и организаций; (3) формирование измеримых индикаторов для государственных органов и организаций и обеспечение методологического руководства и координации процесса мониторинга и оценки эффективности деятельности государственных служащих; (4) анализ процессов и представление своего видения и рекомендаций по развитию государственной службы, а также предложений по борьбе с потенциальными проблемами и угрозами в сфере ее ответственности.

⁴ Глава XXI Конституции Республики Узбекистан устанавливает основные принципы государственной власти на местах. Согласно Конституции структура местного государственного управления основана на положениях Закона о государственной власти на местах (1993). Деятельность государственной власти на местах описана в семи главах и двадцати статьях закона. Органы исполнительной власти на местах делятся на областные, районные и городские администрации. В Узбекистане местное государственное управление состоит из местной государственной администрации - «хокимията» (административного органа) и представительного органа «Кенгаша» народных депутатов (местного совета) областного (вилоят), районного (туман) и городского (шахар) уровня. Согласно статье 99 Конституции представительными органами власти в областях, районах и городах (кроме городов районного подчинения) являются

К счастью, реформа государственной службы и лежащая в ее основе трансформация с внедрением системы ключевых показателей эффективности привлекли значительное внимание на высоком уровне. Фактически, впервые в истории развития систем управления эффективностью целевые показатели, рейтинги и навыки с интеллектом рассматриваются одновременно, поскольку все они считаются решающим фактором в достижении прогнозируемых результатов. Таким образом, настоящее исследование направлено на понимание основных причин и проблем политики Узбекистана по реформе в области управления эффективностью деятельности. Оно обеспечивает выводы, которые могут быть использованы в рекомендациях к политике для выработки идей для достижения потенциально более эффективных результатов. С другой стороны, актуальность исследования также связана с современной политикой реформирования государственной службы. В поддержку Концепции административной реформы это исследование будет способствовать развитию исследовательской деятельности, включая разработку инновационных идей и формирование базовой основы в целях обеспечения дальнейшего развития. Настоящее исследование дает прекрасную возможность продвинуться вперед и поделиться национальным опытом Узбекистана.

Остальная часть статьи построена следующим образом. Следующий раздел содержит обзор литературы, в котором представлены понятные понятия и методы управления эффективностью, лежащие в основе исследования. Далее обсуждается методология исследования и его компоненты. Результаты исследования обсуждаются в следующем разделе. В заключение статьи приведены выводы и рекомендации, которые могут быть полезными для политиков и лиц, принимающих решения.

Обзор литературы

Концепция нового государственного менеджмента возникла в качестве ответа на традиционную или веберовскую модель государственного управления для реагирования на новые социально-экономические проблемы, с которыми столкнулся современный мир три или четыре

местные советы (далее - Кенгаш народных депутатов или Кенгаш), возглавляемые «хокимами» (мэрами, губернаторами), которые, исходя из интересов государства и граждан, решают вопросы, отнесенные к их компетенции. Представительную и исполнительную власть на соответствующей территории возглавляют хокимы областей, районов и городов. Это означает, что хокимы областей, районов и городов одновременно выполняют функции глав местной исполнительной власти.

десятилетия назад. Первоначально предварительная работа по управлению эффективностью проводилась в 1970-х годах; однако практика и рекомендации международных организаций, основанные на принципах НГМ, сложились лишь во второй половине 1980-х годов. Упомянулось, что оценка эффективности деятельности в настоящее время широко распространена в частном и государственном секторе во многих развитых и развивающихся странах (Armstrong and Baron 1998, cited in Zheng et al. 2019: 1; Nimalathasan 2009:2).

Значительная часть доступной литературы в области КРІ посвящена нашему пониманию управления эффективностью деятельности, и такого рода важная проблема в исследованиях начала 1990-х годов касалась теоретического обоснования этой практики. Например, в своей знаменитой книге Дэвид Осборн и Тед Гэблер, а именно *«Перестройка правительства: как дух предпринимательства преобразует государственный сектор»*, указали на то, как методы управления эффективностью могут быть успешно применены в государственном секторе (1992). В других исследованиях были проведены систематические обзоры соответствующих исследований в области КРІ для определения охвата и управления эффективностью деятельности государственного сектора. Среди ученых, занимающихся вопросами государственного управления и государственной политики, сложился консенсус в отношении того, что применение КРІ может помочь вытеснить устаревшие процессы в государственном управлении для повышения эффективности деятельности организаций государственного сектора (Mingers et al. 2009; Propper and Wilson 2003; Smith 1993; Van Thiel and Leeuw 2002; Yuan et al. 2012; Zakaria et al. 2011).

Согласно Fryer et al. (2009), чей анализ основывался на обзоре 112 статей соответствующей литературы, основными характеристиками передовой практики управления эффективностью деятельности, которые могут быть успешно применены в государственной службе, является следующее:

- Соответствие системы управления эффективностью деятельности и согласованность с существующими системами и стратегиями организации;
- Приверженность руководства или политическая воля;
- В культуре управление эффективностью деятельности рассматривается как способ улучшения и выявления хороших результатов, а не как бремя, которое используется для наказания плохих исполнителей;

- Взаимодействие с заинтересованными сторонами;
- Непрерывный мониторинг, обратная связь, прозрачность и анализ результатов (De Waal 2003; Franco and Bourne 2003; Wang and Berman 2001 cited in Fryer et al. 2009: 5; Folan and Browne 2005).

Стремление трансформировать системы государственной службы по всему миру подчеркнуло жизненно важную связь между оценкой эффективности деятельности организаций государственного сектора и мониторингом результатов их управления⁵. Это является особо актуальной моделью в качестве целостной системы управления эффективностью, основанной на взаимосвязи стратегических целей и функций местных органов власти по внедрению KPI.

Это демонстрирует, насколько важно для местных органов власти применять систему управления эффективностью. Необходимо учитывать несколько причин. Во-первых, местные органы власти действуют в условиях многообразия поручений, одновременно выполняя все больше «срочных» поручений вышестоящих государственных органов, а также выполняя функции и задачи, возложенные на них законом. В результате на местном уровне окончательно путают такие понятия как «важный» и «срочный», «стратегический» и «текущий». Во-вторых, в большинстве случаев оценке подвергаются основные функции, а второстепенные задачи местной власти игнорируются. А это приводит к дисбалансу в управлении эффективностью. В этом контексте Kloot et al. (2000) обращает наше внимание на сбалансированный подход к вопросам управления эффективностью в местных органах власти, которые традиционно касались оценки основных целей или результатов в ущерб второстепенным целям или определяющим факторам, определяющим организационную эффективность.

Некоторых авторов в основном интересовали вопросы повышения эффективности государственных услуг местных органов. Один из них - выдающийся ученый XX века Тибу (1956, 1961) – предлагает, что если местные органы власти хотят принимать благоприятствующие решения для оказания местных государственных услуг, им лучше знать, чего хотят местные жители. Если рассматривать модель Тибу в качестве основы эффективности местных органов власти, то необходимо, чтобы KPI позволяли оценивать эффективность местных органов власти в

⁵ Данные (результаты) мониторинга могут указывать на уровень эффективности деятельности местного органа власти и могут помочь внести коррективы в меры политики (например, изменение приоритетов, задач) в определенной области KPI.

оказании местных государственных услуг. Такие действия также будут дополнительно способствовать подотчетности.

И наоборот, немногие авторы смогли, основываясь на систематических исследованиях, преобразовать их в соответствии с национальным опытом, предложив точные области применения, индикаторы и веса. Некоторые исследователи проявили повышенный интерес к национальному опыту, сравнивая два государства, такие как Россия и Китай. Оценка эффективности деятельности региональных органов власти должна проводиться с использованием таких ключевых показателей эффективности, как валовой региональный продукт (ВРП), поступления в бюджет, прямые инвестиции и оказание государственных услуг. Такие показатели можно было бы включить в личные контракты региональных управленцев.

В настоящей статье предпринята попытка показать, что индивидуальные «контракты, предусматривающие достижение определенных результатов» способствовали продвижению системы КРІ в Китае, при этом такая система является наилучшим способом стимулировать экономическое развитие и подотчетность местных органов власти (Wang 2010, цитируется по Rochlitz et al. 2015). В Таблице 1 показан тип контрактов, предусматривающих достижение определенных результатов для глав администраций (мэров).

Таблица 1: Пример контракта, предусматривающего достижение результатов, для глав администраций (мэров)

Область	Показатель	Вес (%)
Экономическое развитие	ВРП	10
	Поступления в бюджет	10
	Прямые инвестиции	10
Социальное развитие	Образование и наука	6
	Культура, здравоохранение и спорт	5
	Планирование семьи	5
Уровень жизни	Средний доход	6
	Занятость	4
	Социальное страхование	3
	Поддержка нуждающихся лиц	2

Ресурсы и окружающая среда	Новые сбережения	3
	Охрана окружающей среды	5
	Управление земельными ресурсами	2
	Озеленение	2
Социальное обеспечение	Социальная стабильность	7
	Безопасность	5
Создание гражданских и воинских групп	Установление эффективного управления	5
	Управление в соответствии с законодательством	3
	Создание основы партийной организации	2
	Создание лояльности и свободной от коррупции партиейной организации	3
	Создание нематериального уклада и образа жизни ⁶	2
Итого		100

Таким образом, по вопросам управлению эффективностью имеется значительное количество литературы. В литературе освещаются основные идеи и особенности нашей темы. Однако при поиске по таким ключевым словам, как «измерение», «оценка», - связанных с управлением эффективностью государственной службы - в международных журналах, похоже, не было другого исследования, посвященного процессу реформы государственной службы в Узбекистане. В современной литературе мало обсуждений по этому вопросу. Соответственно, это исследование вносит вклад в исследования по управлению эффективностью государственной службы путем анализа национального опыта Узбекистана. В следующих разделах документа обсуждается методология исследования с последующим обсуждением и выводами.

⁶ Нематериальный уклад и образ жизни – это этап социального развития, который представляет ценности, нормы и взгляды общества, которые не существуют в материальном мире.

Методология исследования

В этом разделе описаны методы, использованные при проведении исследования. В первом разделе обсуждаются основные моменты с использованием экспериментального подхода; во второй части более подробно описывается проведенный опрос. Был применен экспериментальный подход, чтобы установить, применимы ли ключевые показатели эффективности в местной системе государственной службы. Проведена экспертиза правовых актов, задач и функций органов местного власти, в том числе главы администрации и его заместителей. Также проведены интервью с главами 10 сельских и городских округов, расположенных в разных регионах и населенных пунктах. В ходе интервью была определена выполняемая ими деятельность, а также показатели эффективности, которая может быть достигнута в пределах компетенции местных властей. По результатам анализа задач и функций, а также ответов, предоставленных в ходе опроса, были определены 73 показателя эффективности как наиболее важные показатели, которые можно использовать для оценки прогресса, достигнутого в социально-экономическом развитии территории. Остальные детали опыта построены следующим образом.

Выбор эксперимента

В этом эксперименте предэкспериментальный уровень эффективности деятельности местного округа (заместители хокимов) (значения KPI за первый квартал 2020 года) сравнивался со значениями KPI, рассчитанными после внедрения системы управления эффективностью (значения KPI, измеренные в конце 2020 года). В эксперименте, начатом в первом квартале 2020 года, приняли участие 12 местных органов власти районного и городского уровня, и были установлены ключевые показатели эффективности их деятельности⁷. Эксперимент проводился в «контролируемой среде». Регионы были разделены на 5 категорий в зависимости от численности проживающего населения, от того, есть ли в них городские или сельские районы, а также от уровня экономического развития. Потенциальные показатели по этим 5 категориям определялись по-разному с учетом возможностей и перспектив регионов⁸.

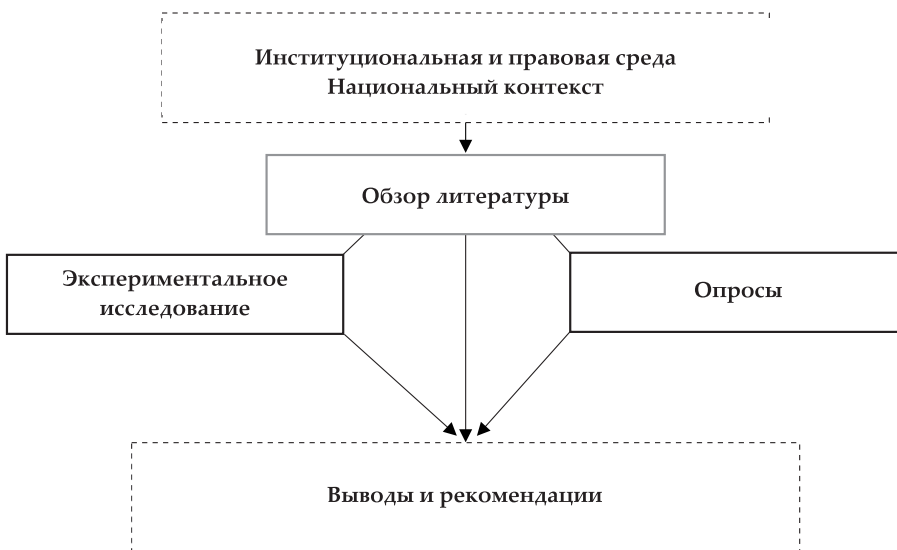
⁷ Местные органы власти, принявшие участие в эксперименте: Янгийский район и город Янгий (Ташкентская область); Яшнабадский район (город Ташкент); город Ургенч, Хазараспский, Янгибазарский и Янгиарикский районы (Хорезмская область); Бостанский район и город Ханабад (Андижанская область); Кокандский и Кувинский районы (Ферганская область); и Чартакский район (Наманганская область).

⁸ Согласно Конституции Узбекистан является унитарным государством и состоит из Республики Каракалпакстан, 12 областей и столицы города Ташкента.

Процесс исследования

На следующем рисунке показан ход процесса исследования.

Рисунок 1: Ход процесса исследования



Опросы

Определив, как будет проводиться двухэтапный эксперимент по применению КРІ для оценки эффективности деятельности заместителей хокимов, переходим к анкетам для опроса⁹. Филиалы Агентства по развитию государственной службы находились на переднем крае, взаимодействуя с местным населением для оценки степени их удовлетворенности. Кроме того, было применено несколько других подходов для обеспечения участия местных респондентов в опросе. Например, была представлена подробная политика конфиденциальности или при содействии местного органа самоуправления – махалля – были посещены отдаленные территории.

⁹ Следует отметить, что средство сбора описательных количественных данных часто определяется как «проведение опроса». Исследователи используют термины «опрос» или «анкета» в качестве взаимозаменяемых терминов (Simion 2016).

Основываясь на имеющемся опыте, авторы разработали систему индикаторов для оценки эффективности деятельности заместителей хокимов, которую в целом можно определить как систему управления эффективностью деятельности хокима или местного органа государственного управления. Анализ анкет проводился с использованием множества функций Microsoft Office Excel, в том числе статистических функций, для подтверждения результатов опроса и оценки значений индикаторов эффективности. Во всех районах (городах) страны до внедрения системы оценки эффективности деятельности заместителей хокимов были проведены семинары и встречи по ознакомлению с ней.

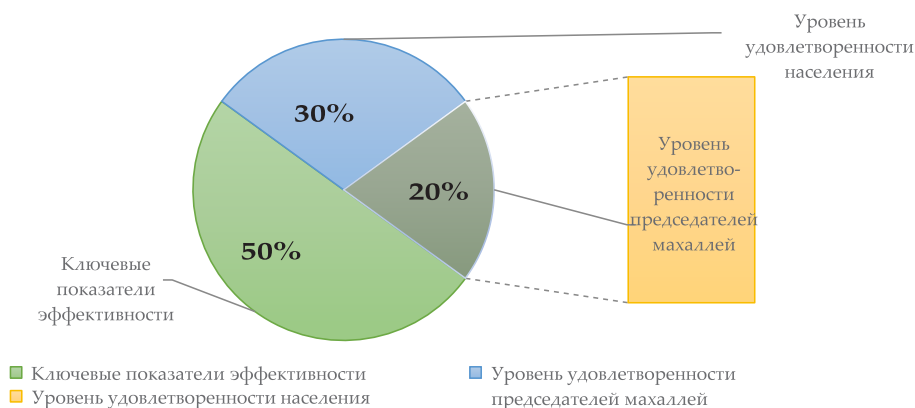
Сбор данных

Оценка деятельности хокимов районов (городов) и их заместителей основывается на объективных и подтвержденных данных, включая официальную статистику и данные других государственных органов и организаций, а также результаты социологических опросов. Данные, которые использовались для расчета прогнозных значений, были предоставлены Государственным комитетом Республики Узбекистан по статистике, Государственным налоговым комитетом и другими органами на 1 января 2020 года. Для сбора данных от респондентов в регионах, включенных в опрос, для оценки степени удовлетворенности местных жителей и председателей махаллей работой главы местной администрации использовались как бумажные, так и онлайн-опросники.

Для достижения репрезентативности необходимо было набрать не менее 70 респондентов, заполнивших анкету; получить ответы от местных жителей в 12 районах (городах) по всем 500 председателям махаллей. Следовательно, количество респондентов составило 2369 человек, и все 500 председателей махаллей¹⁰. Итоговая оценка основывалась на ключевых показателях эффективности для заместителей глав местной администрации, степени удовлетворенности председателей махаллей и степени удовлетворенности местного населения соответственно (Рисунок 2).

¹⁰ Детали статистики опросов представлены ниже.

Рисунок 2: Источники формирования итоговой оценки



Обсуждение результатов

В данном исследовании ключевые показатели эффективности, характеризующие степень достижения прогнозных параметров утвержденных КРІ, рассчитаны по следующей формуле:

$$КРІ_{результат} = (Фактический КРІ / Прогнозный КРІ) * 100\%$$

Название компонента формулы	Примечания
<i>Фактический КРІ</i>	Фактическое значение КРІ за отчетный период
<i>Прогнозное значение КРІ</i>	Прогнозное значение КРІ за отчетный период (целевое значение показателя)

Значение КРІ рассчитывается на основе оценки позиции заместителя хокима в общем рейтинге всех заместителей хокимов, оцениваемых по одному и тому же показателю. Однако следует отметить, что расчет значений КРІ не производился в следующих случаях:

- Оценочное время нахождения заместителя хокима в трудовом отпуске;
- Оценочное время нахождения заместителя хокима в отпуске без сохранения заработной платы;
- Привлечение оцениваемого заместителя хокима к выполнению обязанностей в интересах хокимиятов районов (повышение квалификации, командировки, прохождение медицинских осмотров и в некоторых других случаях);
- Временная нетрудоспособность оцениваемого заместителя хокима в период, указанный в больничном листе;
- Включение оцениваемых заместителей хокимов в состав межведомственных рабочих групп или участие в других мероприятиях, предусматривающих временную невозможность оценки по выполнению намеченных КРІ;
- В течение первых шести месяцев после поступления на государственную гражданскую службу;
- При иных обстоятельствах, не позволяющих объективно оценить эффективность деятельности заместителя хокима.

На основе сводки значений КРІ рассчитываются общие значения КРІ заместителей хокимов, по которым оценивается их деятельность. Анализ агрегированных значений КРІ заместителей хокимов осуществляется путем сложения значений КРІ с учетом их значимости (веса) по следующей формуле:

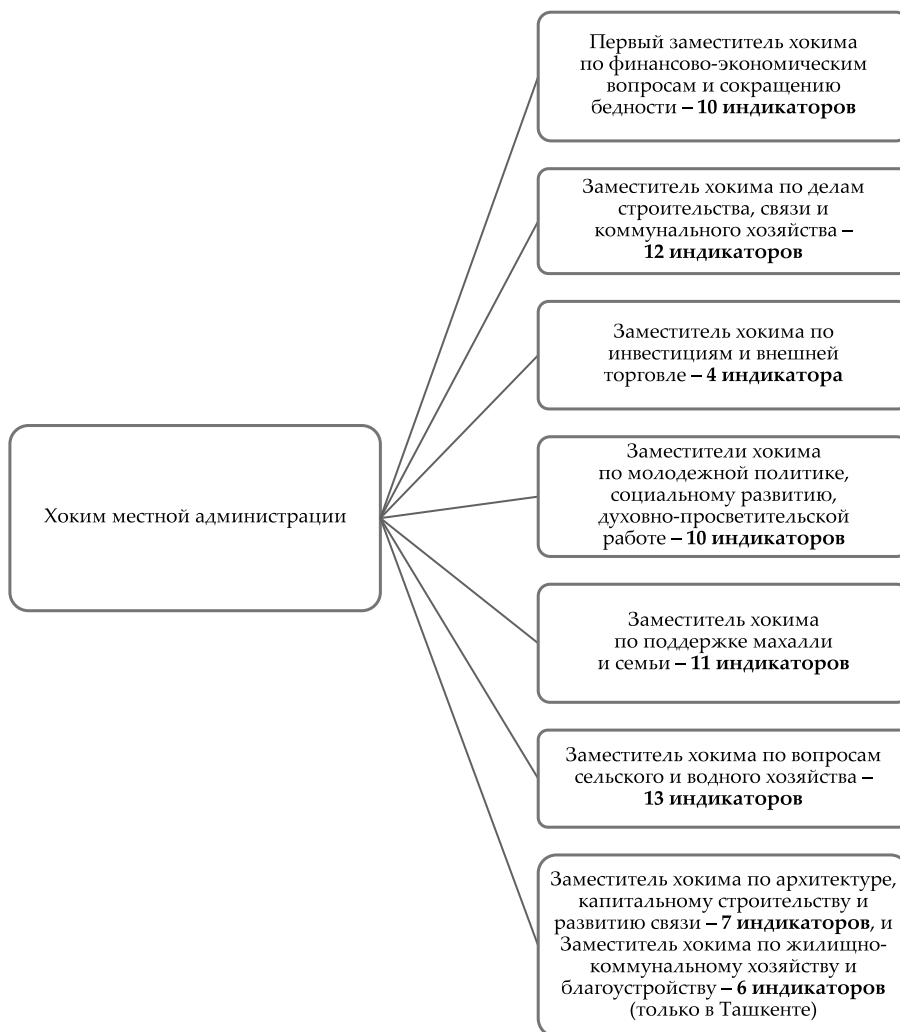
$$\text{Агрегированный КРІ} = \Sigma (\text{Фактический КРІ}_n * \text{Вес}_n)$$

Вес КРІ – значимость отдельно взятого КРІ, исходя из связи с функциональными задачами заместителя хокима. Максимальное значение веса всех разработанных КРІ составляет 1. Веса КРІ для заместителей хокимов были установлены исследователями – сотрудниками Департамента по мониторингу и оценке деятельности государственных служащих при утверждении целевых значений КРІ для этих сотрудников в ходе эксперимента¹¹.

¹¹ КРІ как инструмент управления эффективностью были внедрены в Департаменте по мониторингу и оценке деятельности государственных служащих в 2020 году.

Суммарные КРІ 12 районов (городов) на всех уровнях оценивались как среднее арифметическое (средневзвешенное) значение суммарных КРІ заместителей хокимов, деятельность которых оценивалась. Была введена система оценки эффективности деятельности шести заместителей хокимов районов (городов) по 73 ключевым показателям эффективности (Рисунок 3).

Рисунок 3: Администрация местного района (города) - структура и количество показателей¹²



¹² В соответствии с организационной структурой районы столицы Ташкента имеют особенных заместителей хокимов.

На пилотном этапе деятельность заместителей глав администрации районов и городов определялась на основе точных цифр и единиц измерения (процентов, чисел, сумм), которые позволяют точно оценивать достигнутые результаты. Каждому индикатору был присвоен соответствующий вес по 100-балльной шкале в соответствии с его уровнем важности. Ниже приведен пример показателей эффективности деятельности для уровня первого заместителя хокима (Таблица 2).

Таблица 2: КРІ для первого заместителя хокима по финансово-экономическим вопросам

№	Функции	Ключевые показатели эффективности	Единица измерения	Вес (всего: 100)
1	Обеспечение прогнозируемых доходов в республиканский бюджет (условно)	Объем доходов с начала года	Млрд. сум	15
2	Обеспечение прогнозируемых доходов в местный бюджет района (города)	Объем доходов с начала года	Млрд. сум	15
3	Снижение доли теневой экономики	Относительное соотношение количества действующих предприятий к общему количеству предпринимателей, перешедших на электронные счета-фактуры с начала года	Количество	10
4	Сокращение количества малообеспеченных семей	Количество семей, которым помогли выйти из бедности, с начала года	Количество	10
5	Создание постоянного источника доходов населения за счет занятости	Изменение количества плательщиков индивидуального подоходного налога по сравнению с началом года	Количество	15

6	Содействие созданию новых субъектов предпринимательства через развитие предпринимательских навыков среди населения	Количество субъектов предпринимательства (юридических лиц), зарегистрированных с начала года	Количество	6
		Количество субъектов предпринимательства (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных с начала года	Количество	5
7	Выделение земельных участков для открытия бизнеса	Земельные участки для предпринимательской деятельности, выставленных на интернет-аукционы через электронную торговую площадку «E-IJRO AUCTION» с начала года.	Количество	8
8	Содействие доступу к источнику дохода через самозанятость населения	Количество граждан, зарегистрированных в качестве самозанятых с начала года	Количество	5
9	Занятость неконкурентоспособного населения на рынке труда ¹³	Количество граждан, задействованных в общественных работах с начала года ¹⁴	Количество	5
10	Помощь населению в приобретении навыков, необходимых на рынке	Количество граждан, прошедших подготовку и переподготовку, с начала года	Количество	6

¹³ Неконкурентоспособное население – это лица, нуждающиеся в социальной защите, испытывающие трудности с трудоустройством и неспособные на равных конкурировать на рынке труда (лица без постоянного места жительства и занятий, с низким уровнем образования и т. д.).

¹⁴ Общественные работы – это общедоступная оплачиваемая работа, обычно не требующая специальной предварительной подготовки, вид временной трудовой деятельности для лиц из числа безработного населения.

Состояние дел до эксперимента

Представленные ниже значения КРІ показывают доэкспериментальное состояние деятельности местной администрации (города) района (Таблица 3). Анализ показал, что на органы местного управления возложены обязанности и функции, не характерные для их деятельности, а отсутствие единой системы, конкретных критериев и показателей для оценки деятельности государственных служащих отрицательно сказалось на эффективности в их реализации.

С помощью Excel были рассчитаны начальные значения КРІ. Как видно из данных Таблицы 3, все органы местного управления районного (городского) уровня имеют рейтинг эффективности ниже 70 (%), при этом наибольшее значение зарегистрировано в Янгибазарском районе Хорезмской области (69,5%), а наименьшее – в Кувинском районе Ферганской области (43,1%).

Таблица 3: Значения КРІ в первом квартале 2020 года

Название района	Район (город)	Первоначальное значение КРІ (%)
Ташкентский	Янгиюльский	53,7
	Город Янгиюль	66,4
Город Ташкент	Яшнабадский	64,9
	Город Ургенч	60,7
Хорезмский	Хазараспский	63,7
	Янгибазарский	69,5
	Янгиарикский	58,2
Андижанский	Бостанский	60,4
	Город Ханабад	64,7
Ферганский	Кокандский	43,2
	Кувинский	43,1
Наманганский	Чартакский	58,8

Опрос об уровне удовлетворенности граждан

В выбранных регионах для целей данного исследования среди граждан был проведен опрос об уровне их удовлетворенности. В Таблице 4 указано количество респондентов по областям и районам (городам).

Таблица 4: Перечень районов (городов) и респондентов, принявших участие в опросе

№	Район (город)	Кол-во респондентов
1	Город Янгиюль	90
2	Янгибазарский	140
3	Бостанский	128
4	Яшнабадский	290
5	Горож Ханабад	70
6	Хазараспский	219
7	Янгиарикский	195
8	Чартакский	285
9	Город Ургенч	190
10	Город Коканд	200
11	Янгиюльский	332
12	Кувинский	230
Итого: 2 369		

Гендерное распределение респондентов в 12 районах (городах) показывает, что 50,7% респондентов составляли мужчины, 49,3% – женщины. Распределение по возрасту показывает, что большинство респондентов были в возрасте от 21 до 30 лет (26,7% от общего числа) и от 31 до 40 лет (26%). Самая молодая когорта 16-20 лет составляла 6,3%, тогда как когорта 41-50 лет – 20,4%, а когорта 54-60 лет – 10,4%. Последняя группа лиц старше 61 года составила 10,1%.

По роду занятий большинство респондентов были учителями (18,1% от общей числа). Далее следуют работники сервиса (3,5%), студенты (6,9%), пенсионеры (11,8%), домохозяйки (12,8%), безработные (22,2%), другие категории составляют 13,6% от общей числа (Таблица 5).

Таблица 5: Демографические характеристики респондентов

Характеристика	Категории	Частота	Доля (%)
Пол	Мужчины	1 201	50,7
	Женщины	1 168	49,3
Возраст	16 – 20 лет	150	6,3
	21 – 30 лет	633	26,7
	31 – 40 лет	616	26,0
	41 - 50 лет	484	20,4
	54 – 60 лет	246	10,4
	Старше 61 года	240	10,1
Род занятий	Врачи	261	11,0
	Учителя	428	18,1
	Сервис	84	3,5
	Студенты	164	6,9
	Пенсионеры	279	11,8
	Домохозяйки	304	12,8
	Безработные	527	22,2
	Прочие	322	13,6

Удовлетворенность председателей махаллей

В Таблице 6 представлен перечень районов (городов) и председателей, принявших участие в опросе. Географически 18 председателей махаллей из города Янгиюль, 28 из Янгибазарского района, 25 из Бостанского района, 58 из Яшнабадского района, 14 из города Ханабад, 44 из Хазараспского района, 39 – из Янгиарикского района, 57 – из Чартакского района, 38 – города Ургенч, 66 – города Коканд, 66 – Янгиюльского района, 47 – из Кувинского района.

Таблица 6: Список районов (городов) и председателей, принявших участие в опросе

№	Район (город)	Количество респондентов (председателей махалли)
1	Город Янгиюль	18
2	Янгибазарский	28
3	Бостанский	25
4	Яшнабадский	58
5	Город Ханабад	14
6	Хазараспский	44
7	Янгиарикский	39
8	Чартакский	57
9	Город Ургенч	38
10	Город Коканд	66
11	Янгиюльский	66
12	Кувинский	47
Всего: 500		

Гендерное распределение председателей махаллей указывает на то, что большинство из 500 председателей – мужчины; 400 человек или 80% от общего числа, а остальные 100 человек или 20% – женщины. Что касается возрастного распределения, более трети из тех председателей, которые представили ответы, 188 человек (37,7%), находятся в возрасте от 54 до 60 лет, за ними следуют председатели в возрасте от 41 до 50 лет, включая 152 человека (30,5%) от общего числа опрошенных. 59 респондентов были в возрасте от 31 до 40 лет (11,8%), а остальные 100 респондентов (20%) – старше 61 года. В таблице 7 приведены демографические характеристики председателей махаллей, принявших участие в опросе.

Таблица 7: Демографические характеристики респондентов (махалли)

Характеристики	Категории	Частота	%
Пол	Мужчины	400	80
	Женщины	100	20
Возраст	21 – 30 лет	0	0
	31 – 40 лет	59	11.8
	41 – 50 лет	152	30.5
	54 – 60 лет	188	37.7
	Старше 61 года	100	20.0

Результаты эксперимента подтвердили ожидание, что значения показателей эффективности между датами начала и окончания отчетного периода возрастут. Это было связано с тем, что четко спланированные мероприятия в начале отчетного периода помогли достичь желаемых целей и, таким образом, получить более высокие значения в конце отчетного периода. В то же время следует отметить, что отсутствие системы оценки эффективности деятельности хокимов районов (городов) и их заместителей не приводит автоматически к тотальной мобилизации местных исполнительных органов. В таблице 8 представлены значения КРІ, достигнутые заместителями хокимов на дату окончания отчетного периода.

Значения показателей хокимов города Янгиюль (Ташкентская область) выросли с 66,4% на момент начала эксперимента до 87,5% на конец отчетного периода. Аналогичным образом, показатели возросли у хокима Яшнабадского района с 64,9% до 81,5%, Хазараспского района с 63,7% до 81,7%, Бостанского района с 60,4% до 85,9%, города Ханабад с 64,7% до 83,1% (см. также Рисунок 4 ниже).

Таблица 8: Значения КРГ, достигнутые на конец 202 года

Район (город)	Общий рейтинг хокимов	Финансово-экономические вопросы и сокращение бедности	Инвестиции и внешняя торговля	Строительство, связь и коммунальное хозяйство	Жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство	Молодежная политика, социальное развитие, духовно-просветительская работа	Поддержка махалли и семьи	Сельское и водное хозяйство
Город Янгиюль	87,5	88,1	102,7	92,9		59,1	94,6	
Янгибазарский	93,7	100,4	103,7	100,5		61,4	108,8	87,2
Бостанский	85,9	90,5	89,3	88,4		66,4	95,5	85,6
Яшнабадский	81,5	96,9	89,8	89,7	69,3	64,5	78,8	
Город Ханабад	83,1	88,0	87,3	77,5		63,3	99,2	
Хазараспский	81,7	90,9	101,0	78,1		55,6	81,4	82,8
Янгирикский	80,0	86,3	92,1	74,5		61,9	86,4	78,8
Чартакский	75,7	85,8	77,6	72,1		67,1	71,0	80,6
Город Ургенч	72,0	84,4	87,0	69,2		55,6	63,6	
Город Коканд	69,2	72,6	85,9	73,8		54,2	59,3	
Янгиольский	69,7	81,9	73,5	62,5		42,8	69,8	87,9
Кувинский	67,1	78,2	62,0	63,7		49,8	67,7	81,3

Результаты, полученные по деятельности заместителей хокима Янгиюльского района, где была внедрена новая система, и по деятельности заместителей хокима Ахангаранского района, где новая система не применялась, были сопоставлены для оценки влияния внедрения показателей эффективности на оценку задач, возложенных заместителей хокимов, и выполняемых функций (см. также Рисунок 5 ниже).

Рисунок 4: Сравнительный анализ рейтинга хокимов районов (городов) по эффективности деятельности

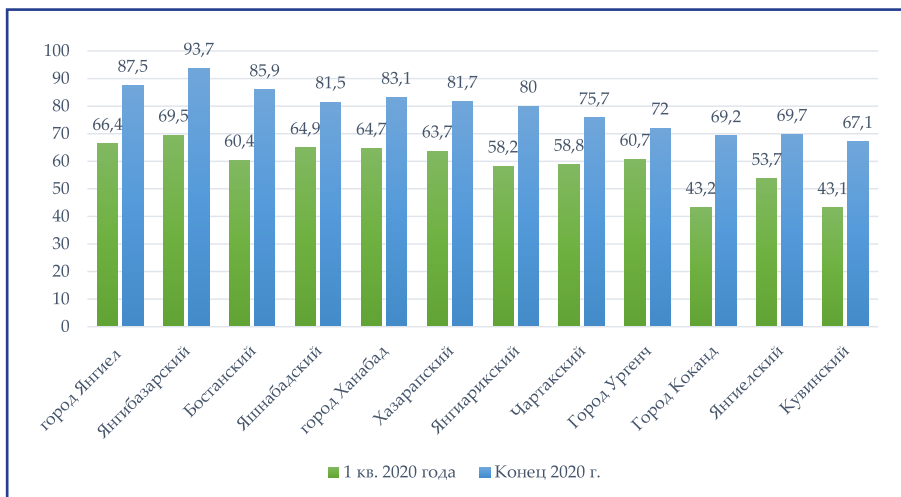


Рисунок 5: Сравнение местных администраций при наличии и в отсутствие KPI



Факты указывают на то, что внедрение КРІ в системе государственной службы на районном (городском) уровне государственного управления и рейтинг эффективности хокимов и их заместителей на основе уровня достижения нескольких показателей эффективности является успешным в национальном контексте. Местные органы власти, принявшие участие в этом пилотном проекте, стали первопроходцами в реализации КРІ, поскольку центральное правительство объявило о своих усилиях по дальнейшему повышению эффективности деятельности местных органов власти для выполнения полномочий, определенных в законодательстве. Внедрение показателей эффективности привело к повышению эффективности основных услуг. Таким образом, представляется, что применение КРІ в государственной службе всех органов местного государственного управления может привести к повышению уровня их эффективности.

Выводы и рекомендации

Настоящее исследование было направлено на изучение эффекта от внедрения системы управления эффективностью за счет использования КРІ на районном (городском) уровне местного государственного управления. Поскольку местная администрация играет решающую роль в продвижении трансформации всего государственного аппарата, применение ключевых показателей эффективности является заметным вкладом в подход «снизу вверх» к повышению эффективности оказания предоставления населению услуг местными органами государственного управления. Продуманная система управления эффективностью поможет в установлении достижимых целей, мотивировании персонала местных органов власти и приведении задач, исходящих из законодательства, в соответствие с меняющимися административными условиями. Хотя настоящее исследование проведено в пределах ограниченной географической территории, каждому государственному служащему органов местного управления, участвовавшему в эксперименте, было рекомендовано улучшить текущие значения своих показателей эффективности. Без местных органов власти, наделенных соответствующими правами и возможностями, было бы невозможно оперативно провести это исследование.

С 2017 года усилия центрального правительства в области трансформации, такие как предложение обучения, поощрение и признание, значительно повысили интеллектуальные способности государственного управления в проведении исследований. Эта новая парадигма подняла

много вопросов, требующих изучения. Признавая, что усилия руководства местных органов власти по оказанию государственных услуг включают в себя входные ресурсы, промежуточные и конечные результаты, для оценки деятельности местных администраций в рамках нынешних реформ государственной службы применяются количественные показатели эффективности.

Настоящее ограниченное экспериментальное исследование было направлено на анализ применимости КРІ на уровне местных органов власти путем внедрения современной системы управления эффективностью, которая будет способствовать повышению эффективности деятельности хокимов и их заместителей. Это также будет содействовать конкуренции между местными органами власти посредством составления рейтингов оцениваемых лиц исходя из достигнутых ими ключевых показателей эффективности. Результаты исследования показывают, что эксперимент сыграл положительную роль в развитии навыков планирования у руководителей местных органов власти, в обеспечении точности данных, используемых в оценке, путем получения информации о достижении ключевых показателей эффективности от государственных органов и сосредоточения внимания на формировании здоровой конкуренции между местными органами власти и на эффективности их руководителей.

- Стратегические выводы, касающиеся системы управления эффективностью, в контексте объединения исследований и практики, заключаются в следующем:
- Стимулы с поощрениями за достижение высоких результатов и внедрение системы кадрового резерва для замещения руководящих должностей;
- Четкое разграничение ответственности и подотчетности путем определения обязанностей и функций каждого заместителя хокима в едином документе;
- Создание электронной системы, позволяющей автоматически рассчитывать и контролировать доступ к КРІ руководителями местных органов власти в режиме реального времени;
- Автоматический анализ показателей за счет создания электронной программы по системе оценки и снижения в этом процессе человеческого фактора;

- Внедрение принципов меритократии на государственной службе через постепенное внедрение практики назначения на руководящие должности в зависимости от эффективности деятельности;
- Организация обучения хокимов районов (городов) и их заместителей в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан на специальных краткосрочных курсах по достижению основных показателей эффективности.

В результате эксперимента в полном объеме внедрена система оценки деятельности хокимов областей, районов и городов по ключевым показателям эффективности и создана правовая основа системы оценки. В частности, Постановлением Президента Республики Узбекистан в 2021 году утверждено Положение о порядке разработки, мониторинга и оценки показателей эффективности деятельности. Согласно Постановлению деятельность заместителей хокимов оценивается ежеквартально в соответствии с заранее установленными КРІ. На основании результатов оценки принимаются решения о необходимости применения мер поощрения или дисциплинарного воздействия, а также о том, остаются ли они на занимаемых должностях.

Результаты данного исследования дополняют имеющуюся литературу. Они обеспечивают основу для разработки ключевых показателей эффективности в государственной службе местного уровня. Как представляется, произойдет сдвиг в вопросах институциональной реформы, законов и постановлений за счет принятия новых законодательных актов и предложения новых правил для внедрения системы управления эффективностью. С другой стороны, актуальность исследования также связана с современной политикой реформирования государственной службы. В поддержку Концепции административной реформы это исследование будет способствовать развитию исследовательской деятельности, включая разработку инновационных идей и формирование базовой основы для обеспечения дальнейшего развития (2017).

В отношении ограничений системы КРІ, ее потенциальных проблем и необходимости разработки гибкой системы были сделаны следующие выводы:

Во-первых, систему КРІ нельзя использовать в качестве универсального инструмента оценки деятельности во всех сферах. В частности, в

отношении работы, связанной с результатом умственной деятельности (анализ, нормотворчество и т.д.), оценка в большинстве случаев будет связана с человеческим фактором, и невозможно будет заранее определить критерии, которые необходимо точно оценивать, или введение системы КРІ может быть сочтено нецелесообразным, поскольку требует больших ресурсов (временных, человеческих и финансовых ресурсов).

Во-вторых, отсутствие надлежащего определения критериев КРІ приводит к растрате ресурсов организации, а также к неспособности достичь желаемого результата. То есть каждый набор критериев и показателей требует глубокого аналитического и стратегического подхода.

В-третьих, внедрение системы КРІ в деятельность сотрудников всех уровней может привести к негативным последствиям:

- при организации и реализации процессов оценки возрастет бюрократическая нагрузка и произойдет чрезмерное потребление ресурсов. Это негативно скажется на эффективности деятельности;
- наличие индивидуальной оценки эффективности деятельности сотрудников на всех уровнях подрывает дух совместной работы (ухудшение рабочей среды и отношений в коллективе), потому что сотрудник в первую очередь старается работать на достижение своих индивидуальных задач.

Этот процесс оказывает негативное влияние на коллективные усилия команды. Именно из-за этих рисков внедрение системы КРІ в сфере государственной службы радикально отличается от внедрения системы КРІ на частных предприятиях. В этой связи система КРІ была введена только для деятельности хокимов.

В-четвертых, при практической реализации системы КРІ необходимо создать быструю и гибкую систему формирования (изменения) механизмов и показателей. Это связано с тем, что в текущий период стремительного развития изменение условий может привести к установлению новых задач и целевых индикаторов для государственных служащих. Это требует быстрой корректировки существующих задач и изменения деятельности в зависимости от текущих реалий.

В-пятых, необходимо создать прочную организационно-правовую основу для внедрения и практического применения системы оценки. Ведь

внедрение новой системы требует четкого, понятного определения прав и обязанностей всех участников в процессе методического обеспечения и оценки.

Взяты вместе, эти результаты предполагают необходимость разработки гибкой системы, рекомендуется ограничить разработку целевых значений КРІ структурных подразделений (включая подчиненные организации), без разработки КРІ для оценки эффективности деятельности отдельных государственных служащих. В этом случае оценка проводится в отношении структурного подразделения. Руководители этих структурных подразделений оценивают своих сотрудников в зависимости от вклада в КРІ подразделения.

Кроме того, необходимо учитывать некоторые другие существенные ограничения: обширные исследования были проведены в отношении КРІ в государственных органах (например, на центральном, местном уровне), но общестрановой опыт не был подробно рассмотрен, и поэтому данные по этому вопросу ограничены. Во-вторых, также стоит отметить, что надежность является важным качеством любой оценки, построенной на основе опроса; однако вследствие практических ограничений в этом документе невозможно представить исчерпывающее раскрытие некоторых деталей данных обследования (например, вопросы анкеты, КРІ других заместителей хокимов). В дальнейших исследованиях можно рассмотреть другие государственные органы и сопоставить полученные результаты, или было бы интересно изучить долгосрочные эффекты этого исследования.

Выражение признательности

Проведение настоящего исследования было возможным благодаря Агентству по развитию государственной службы при Президенте Республики Узбекистан. Мы благодарим наших коллег из Департамента по мониторингу и оценке государственных служащих за помощь в проведении исследования, за комментарии к статье, а также за их содержательные идеи и комментарии.

Мы также благодарим следующих лиц за их поддержку, без чьей помощи эта работа была бы невозможна: г-на Хасанова Отабека, г-на Максумова Нодиржона, г-жу Маматову Зульфию. Наконец, мы хотим выразить нашу особую благодарность за конструктивные комментарии анонимных рецензентов.

Библиография

- Закон о государственной власти на местах (1993). Взято из Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан: <https://lex.uz/docs/112168>
- Постановление Президента Республики Узбекистан (2021). О дополнительных мерах по усилению персональной ответственности заместителей органов исполнительной власти на местах за исполнение возложенных на них задач. Взято из Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан: <https://lex.uz/docs/5598099>
- Указ Президента Республики Узбекистан (2017). Концепция административной реформы. Взято из Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан: <http://www.lex.uz/acts/3331176>
- Указ Президента Республики Узбекистан (2019). О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан. Взято из Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан: <https://lex.uz/tu/docs/4552055>
- Armstrong, M., & Baron, A. (1998). *Performance management: The new realities*. London: Institute of Personnel and Development.
- Bourne, M., Franco, M., & Wilkes, J. (2003). *Corporate performance management. Measuring Business Excellence*.
- Ferlie, E. (2017). The new public management and public management studies. In *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*.
- Folan, P., & Browne, J. (2005). A review of performance measurement: Towards performance management. *Computers in industry*, 56(7), 663-680.
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International journal of public sector management*.
- Hajnal, G., & Staronova, K. (2021). Changing patterns of individual performance appraisal systems for civil service in European Union countries: toward a developmental or an incentivizing model. *International Journal of Public Sector Management*.

- Kloot, L., & Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management accounting research*, 11(2), 231-251.
- Mingers, J., Liu, W., Chen, Z. L., Li, Q., & Meng, W. (2009). The 3E Methodology for Developing Performance Indicators for Public Sector Organisations.
- Nimalathasan, B. (2009). Determinants of key performance indicators (KPIs) of private sector banks in Sri Lanka: an application of exploratory factor analysis. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 9(2), 9-17.
- Propper, C., & Wilson, D. (2003). The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford review of economic policy*, 19(2), 250-267.
- Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, by David Osborne and Ted Gaebler. New York: Addison-Wesley, 1992, 420 pp.
- Rochlitz, M., Kulpina, V., Remington, T., & Yakovlev, A. (2015). Performance incentives and economic growth: regional officials in Russia and China. *Eurasian Geography and Economics*, 56(4), 421-445
- Simion, K. (2016). Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research. Available at SSRN 2817565.
- Smith, P. (1993). Outcome-related Performance Indicators and Organisational Control in the Public Sector 1. *British journal of Management*, 4(3), 135-151.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. <http://dx.doi.org/10.1086/257839>
- Tiebout, C. M. (1961). An economic theory of fiscal decentralisation. In Universities-National Bureau Committee for Economic Research (Ed.), *Public finances: Needs, sources, and utilisation* (pp. 79-96)
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & management review*, 25(3), 267-281.

- Wang, X., & Berman, E. (2001). Hypotheses about performance measurement in counties: Findings from a survey. *Journal of Public administration research and theory*, 11(3), 403-428.
- Yuan, J., Wang, C., Skibniewski, M. J., & Li, Q. (2012). Developing key performance indicators for public-private partnership projects: questionnaire survey and analysis. *Journal of Management in Engineering*, 28(3), 252-264.
- Zakaria, Z., Yaacob, Z., Noordin, N., Sawal, M. Z. H. M., & Zakaria, Z. (2011). Key performance indicators (KPIs) in the public sector: a study in Malaysia. *Asian Social Science*, 7(7), 102.
- Zheng, Y., Wang, W., Liu, W., & Mingers, J. (2019). A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model. *Journal of the Operational Research Society*, 70(4), 568-580.

ПАНДЕМИЯ COVID-19 КАК ФАКТОР, СПОСОБСТВОВАВШИЙ ПЕРЕХОДУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КАЗАХСТАНЕ В ДИСТАНЦИОННЫЙ РЕЖИМ РАБОТЫ

Омарова Кумис¹, Байтусупова Сауле² и Омаров Мейрат³

Аннотация

Комплексный анализ влияния пандемии COVID-19 на переход государственных служащих в Казахстане на удаленную работу. Для определения перспектив перехода были проведены оценка нормативно-правовой базы и SWOT-анализ, а также социологический опрос сотрудников министерств и ведомств Республики Казахстан.

Ключевые слова:

дистанционная работа, удалённый режим работы, фриланс, пандемия, COVID-19, психологический тип, государственный служащий.

Введение

Существующие сегодня принципы и методы государственной политики сформировались и обновились под влиянием первой, второй и третьей промышленных революций. Новые реалии, вызванные пандемией COVID-19, диктуют новые подходы и изменения в государственном управлении. Во время кризиса, вызванного коронавирусом, возросли мобильность сотрудников и гибкость в работе, при этом особое внимание уделяется охране труда и здоровья. Пандемия COVID-19 также подтолкнула к новому витку цифровизации государственных систем.

¹ Кандидат экономических наук, Казахский университет путей сообщения; профессор, Кафедра финансов и маркетинга. Электронная почта: meirat@mail.ru

² Главный эксперт Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан; магистр государственной политики. Электронная почта: suliko_75@mail.ru

³ Кандидат политических наук, научный сотрудник Центра прикладных исследований «Талап». Электронная почта: meirat.omarov@gamil.com

Однако существующие системы государственного управления не отвечают требованиям для того, чтобы справиться с текущими процессами в мировой экономике и предстоящими изменениями в социальной среде в связи с реалиями, вызванными пандемией. В этих новых условиях необходимо искать и далее разрабатывать новые принципы, методы и процессы принятия решений в области государственного управления, а также новые инструменты политики.

Современные стандарты, определяющие отношения между работодателями и работниками, больше не актуальны. В настоящий момент сформировался запрос на активных и мобильных субъектов труда, готовых к изменениям рабочего процесса и желающих меняться в профессиональном плане. Все эти изменения способствуют появлению нового типа работников-профессионалов, выполняющих свои трудовые задачи в режиме удаленного доступа вне территории привычного рабочего места работодателя (Конобевцев и др. 2020). Таким образом, в настоящее время наряду с традиционными формами организации работы появилась новая гибкая форма «удаленной работы».⁴

Ключевой признак дистанционной (удаленной) работы – возможность работника выполнять трудовую функцию вне места, которое так или иначе находится под контролем работодателя. При этом неважно о какой именно работе идет речь. Важно, чтобы её характер позволял выполнять её дистанционно, без необходимости присутствовать в офисе или в ином месте, которое определил для работника работодатель.⁵

Чаще всего под дистанционной работой понимают фриланс. В действительности роль дистанционного работника и фрилансера совершенно разная. Фрилансер – это поставщик услуг для организации или предприятия с оплатой труда по результату. Он работает по гражданско-правовому договору. Фрилансер не является членом коллектива и не имеет доступа к корпоративным информационным ресурсам. В отличие от фрилансеров, дистанционные работники работают полный рабочий день. Схема начисления им заработной платы не отличается от той, по которой рассчитывают их «офисных» коллег.⁶

⁴ Удаленная работа – это практика организации рабочего процесса, при котором постоянные или временные сотрудники работают у себя дома, вместо того чтобы ездить на работу в помещение нанимателя или заказчика (Орлов [и др] 2014: 40-46).

⁵ <https://www.eg-online.ru/article/365874/>

⁶ https://www2.deloitte.com/kz/ru/pages/legal/articles/how_the_labor_code_of_kazakhstan_treats_remote_work.html

Кроме того, дистанционные работники – это работники, заключившие трудовой договор (или в отношении которых выпущен приказ) на выполнение дистанционной работы. Они работают вне территории основного местонахождения работодателя или его филиалов, представительств или других обособленных подразделений. К тому же, у дистанционных работников нет фиксированного рабочего места, которое мог бы контролировать работодатель. При этом важным условием для выполнения дистанционной работы является то, что дистанционные работники должны использовать общедоступные информационно телекоммуникационные сети, включая Интернет, для выполнения своих обязанностей и взаимодействия со своим работодателем.

Если рассматривать вопрос с юридической точки зрения, то этот вид работы можно разделить на два вида: дистанционная работа и работа на дому. Определение понятий «дистанционная работа» или «телеработа» встречается в законодательстве зарубежных стран, а также стран СНГ, в том числе в Казахстане. Однако, по сравнению со странами ЕС, США и Российской Федерацией, дистанционная работа в Казахстане слабо урегулирована на уровне законодательства. Трудовой кодекс Республики Казахстан (2015) содержит лишь одну, и то краткую, статью по данному вопросу.⁷ Следовательно, крайне важно усовершенствовать трудовое законодательство путем внесения соответствующих дополнений и изменений с учетом международного опыта, которые могут помочь в уточнении понятия дистанционной работы и, таким образом, в конечном итоге усилить защиту лиц, работающих дистанционно.⁸

Согласно Трудовому кодексу Республики Казахстан, под дистанционной работой понимается работа, которая осуществляется вне места нахождения работодателя на постоянной основе. То есть у работников отсутствует правовая возможность сочетать «стационарную» работу, т.е. по месту расположения работодателя, и дистанционную работу, т.е. работу из другого места, хотя на практике такое сочетание весьма распространено. Работа вне офиса во время текущей пандемии по умолчанию не является дистанционной работой в контексте Трудового кодекса Республики Казахстан, поскольку при дистанционной работе

⁷ Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V ЗРК. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz>. – (Дата обращения: 24.09.2020 г.).

⁸ Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года №636. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz>. – (Дата обращения: 24.09.2020г.).

меняется режим и место работы. Это означает, что при осуществлении работы дистанционно такое условие должно быть прописано в трудовом договоре, как и условия о дополнительной компенсации, выплачиваемой дистанционно работающим работникам.⁹

Кроме того, работодатель в Казахстане обязан обеспечить своих работников средствами связи и нести расходы по их установке и обслуживанию или, в качестве альтернативы, компенсировать своим работникам, в случае, если они используют собственные системы связи на постоянной основе. Размеры и порядок выплаты такой компенсации устанавливаются в трудовом договоре на осуществление дистанционной работы (или устанавливаются приказом). В аналогичном контексте и по соглашению сторон работникам также могут возмещаться другие расходы, связанные с выполнением их работы (например, расходы на электроэнергию, воду и т.д.). В дополнение к этому, для работников, занятых удалённой работой, устанавливается фиксированный учёт рабочего времени, что также должно быть отражено в условиях трудового договора, в соответствии с Трудовым кодексом Республики Казахстан.

Более того, дистанционные работники являются штатными работниками наравне с работающими на территории компании. Следовательно, все правовые положения, касающиеся типового трудового договора, также применяются к трудовому договору с работником, работающим дистанционно. Исходя из этого, трудовой договор должен содержать все обязательные условия трудового договора, предусмотренные статьей 28 Трудового кодекса Республики Казахстан.¹⁰

В связи с введением положений о дистанционной работе следует отметить особенности гражданско-правового договора (договор ГПХ). Гражданско-правовой договор – это соглашение между организацией или предприятием и физическим лицом о выполнении определенной работы, например, трудовой договор, договор поручения и т.д.). Таким образом, в данном случае

- оплата производится за результат работы, а не за процесс;
- результат определяется по завершению работы;

⁹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32885600

¹⁰ По соглашению сторон в трудовой договор могут включаться и иные условия, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.

- результат официально фиксируется в акте выполненных работ (услуг);
- оплата производится после выпуска акта;
- в соответствии с договором ГПХ физическое лицо, которое выполняет работу (предоставляет услуги), не подчиняется правилам внутреннего трудового распорядка компании, поскольку оно самостоятельно организует свою работу и выполняет ее на свой страх и риск;
- компания не обязана соблюдать трудовое законодательство.¹¹

По мнению юриста Юридической фирмы «AEQUITAS» Екатерины Хамидуллиной¹², интерес к дистанционной работе будет возрастать и дальше, как со стороны работников, которых привлекает более гибкий график работы, так и со стороны работодателей, желающих сэкономить на офисных помещениях. Однако не стоит забывать о том, что дистанционная работа требует высокой самодисциплины, личной ответственности работника и, соответственно, подходит не для всех.¹³ Во избежание конфликтных ситуаций с работниками, занятыми на дистанционной работе, работодателям рекомендуется четко оговаривать все условия «на берегу» и прописывать их в трудовом договоре о дистанционной работе, что явно облегчит отслеживание выполнения достигнутых договоренностей дистанционным работником.

¹¹ <https://devisu.ua/en/stattia/trudovij-ta-tsivilno-pravovij-dogovir-u-chomu-riznitsja>

¹² https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32885600

¹³ Изучение научной литературы и предварительный анализ дали нам возможность предположить, что удаленная форма работы не совсем подходит для сангвиника. В силу его «экстравертированности», публичности, «демонстративности» поведения. Работа в офисе фирмы, общение с людьми для него будут более приемлемы. Флегматик может осуществлять свою трудовую деятельность, как в домашней обстановке, так и на привычном рабочем месте. Меланхолик – самый чувствительный и ранимый тип. В связи с повышенной утомляемостью и низкой психической активностью, удаленная работа для меланхоликов – благоприятная рабочая среда, где он сможет чувствовать себя комфортно и спокойно. Холерик, как и флегматик, может работать как удаленно, так и в офисе организации. Подобная экстраполяция знаний об особенностях типов высшей нервной деятельности на их проявление в условиях удаленного рабочего места все-таки носит в немалой степени гипотетический характер. Орлов [и др.] 2014: 42).

ДИСТАНЦИОННАЯ РАБОТА И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Меры по заработной плате, применяемые на государственной службе для дистанционной работы

Согласно законодательству Республики Казахстан, государственным работникам Республики Казахстан заработная плата начисляется за фактически отработанное ими рабочее время. Однако сейчас целесообразно учитывать влияние дистанционной работы на структуру оплаты труда. При дистанционной работе необходимо учитывать вопросы, касающиеся исполнительской дисциплины и понесенных дополнительных расходов, связанных с контролем исполнительской дисциплины, обеспечением информационной безопасности и т.д. Одним из способов решения этой проблемы является переход на сдельную систему оплаты труда. Это крайне важный вопрос, так как дистанционная работа государственных служащих может быть краткосрочным явлением, но его влияние несомненно будет долгосрочным.¹⁴

В связи с этим следует отметить, что перевод большинства сотрудников государственных органов на режим дистанционной работы показал, что госаппарат можно и нужно сокращать. Это согласуется с запланированным сокращением численности сотрудников государственной службы, запланированным до возникновения пандемии.¹⁵

Вследствие вспышки пандемии COVID-19, а также наличие на тот момент достаточно развитых цифровых технологий, в правительстве пришли к тому, что физическое присутствие сотрудников в офисе стало необязательным. Они вполне могут работать дома, в своем любимом кафе или на открытом воздухе в парке.

¹⁴ Председатель управляющего комитета Астанинского хаба государственной службы Алихан Байменов в ходе международной конференции «Дистанционная работа государственных служащих» отметил, что «пандемия может быть краткосрочным явлением, но его влияние несомненно будет долгосрочным»; https://www.inform.kz/ru/distancionnuu-rabotu-gossluzhaschih-obsudili-mezhdunarodnye-eksperty_a3647435

¹⁵ 1 сентября 2020 года Президент Республики Казахстан К. Токаев объявил о постепенном сокращении штата на 25 % к концу 2021 года. По словам Президента, система госслужбы требует перезагрузки. «Поручаю ускорить сроки сокращения госаппарата и работников квазигоссектора. В этом году следует сократить их на 10%, а в следующем году – еще на 15%. Таким образом, задачу сокращения чиновников на 25% мы решим уже в 2021 году», отметил Токаев; <https://youtu.be/Knsmg2Z5oG4?t=212>

Был проведен SWOT-анализ сильных и слабых сторон, а также возможностей и угроз внедрения дистанционной работы в государственную службу. Для анализа были установлены предположения, приведенные в таблице 1 ниже.

SWOT-анализ показывает, что сильной стороной внедрения дистанционного режима работы является преобладание сильных политических и социальных факторов, таких как поддержка со стороны руководства страны в применении дистанционного режима в работе государственных органов, прозрачность политических решений и повышение морального духа государственных служащих.

Слабая сторона показывает преобладание социальных аспектов (связанных с психофизиологическими особенностями человека) и экономических факторов, таких как увеличение затрат, как для государственных служащих, так и для государственных органов, в связи с ростом цен на электронную технику.

В угрозах преобладают политические и социальные факторы, предписанные психофизиологическими особенностями человека. В свою очередь, если не принимать во внимание в долгосрочной перспективе, это может привести к неконтролируемому разглашению информации, аварийным ситуациям и катастрофам техногенного и экологического характера.

В возможностях преобладают политические ожидания, связанные с сокращением бюрократических процедур, легализацией деятельности, подпадающей под определение дистанционной работы, и защитой прав и интересов специалистов, работающих дистанционно.

Таблица 1: Матрица SWOT-анализа

Сильные стороны	Слабые стороны
<p>Политические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Инициирование и поддержка со стороны политического руководства страны в процессе внедрения дистанционной работы на государственной службе 2. Рост привлекательности и престижа государственной службы. 	<p>Политические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Отсутствие корпоративной этики, связанной с дистанционной работой, у государственных служащих (ослабление связей с коллективом, поручения в нерабочее время и т.д.). 2. Руководство некоторых государственных органов не относится серьезно к организации дистанционной работы в долгосрочной перспективе.
<p>Социальные</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Улучшение психоэмоционального состояния государственных служащих (отсутствие общения с нежелательными коллегами и надзора со стороны начальства, возможность уделять больше времени членам семьи и т.д.). 2. Улучшение социальных и бытовых условий (работа на дому в комфортных условиях; возможность для сотрудников, которые по различным обстоятельствам не могут выполнять свои обязанности по месту нахождения своих работодателей; больше времени для саморазвития и улучшения здоровья государственных служащих). 3. Возможность самостоятельно планировать использование рабочего времени и передвижений (экономию времени, затрачиваемого на поездки на работу – особенно в больших городах; нет необходимости постоянно находиться в офисе, что было обязательным при традиционном режиме работы). 	<p>Социальные</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Не все сотрудники готовы работать дистанционно в силу своего психофизического типа (уменьшение контактов с интересными людьми, знакомыми, сужение спектра личностного развития). 2. Не все сотрудники обладают необходимой самодисциплиной, необходимой для дистанционной работы (расслабляющий эффект домашней обстановки, члены семьи, которые могут отвлекать и т.д.). 3. Проблемы со здоровьем (увеличение веса, простуды, уход за родственниками и т.д.).

<p>Экономические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Сокращение в использовании средств государственного бюджета за счет оптимизации затрат (оборудование рабочих мест). 2. Сокращение финансовых расходов государственных служащих (командировочные расходы, соблюдение формы одежды). 	<p>Экономические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Увеличение расходов государственных служащих на организацию рабочего пространства дома (дополнительная мебель, компьютер, связь, электричество и т.д.). 2. Государственные расходы, связанные с простоями в офисе и дополнительные государственные расходы на видео- и аудиоплатформы для совещаний. 3. Растущие цены на электронную технику. 4. Возможность несоблюдения ряда требований по охране труда, в то время как для «обычных» работников это запрещено.
<p>Технологические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Применение технологий цифрового взаимодействия в государственном учреждении и обучение государственных служащих культуре информационных технологий и информационной безопасности. 2. Наличие отечественных информационных технологий для электронного документооборота. 	<p>Технологические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Низкая готовность государственных информационных систем к дистанционной работе государственных служащих (стресс, связанный с риском невыполнения работы в случае сбоя электронных средств связи). 2. Зависимость отечественного рынка электронной продукции от импорта.

Возможности	Угрозы
<p>Политические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Сокращение бюрократических процедур за счет оптимизации бизнес-процессов государственных учреждений и перевода некоторых из них в режим дистанционного исполнения. 2. Формирование нового корпуса государственной службы (мобильность, диверсифицированное развитие, прагматизм). 3. Указание определенных видов деятельности, подпадающих под определение дистанционной работы. 4. Защита прав и интересов специалистов, работающих дистанционно. 	<p>Политические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Снижение уровня информационной безопасности. 2. Распространение слухов и дестабилизация общества, поскольку обсуждение вопросов государственной важности может происходить в общественных местах (кафе, парках, библиотеках и т.д.). 3. Слабая координация действий сотрудников государственного аппарата в форс-мажорных ситуациях. 4. Снижение уровня доверия к органам власти в случае «утечки» информации со стороны представителей органов власти при дистанционной работе.
<p>Социальные</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Совершенствование трудового законодательства в сфере государственной службы (введение соглашения об ответственности, учитывающего вопросы охраны труда, производственного травматизма, информационной безопасности, соблюдения требований информационной безопасности и т.д.) в соответствии с международными стандартами. 2. При приеме на дистанционную работу учитывать особенности психотипа личности (внедрение управления человеческими ресурсами на государственной службе). 	<p>Социальные</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ухудшение состояния психологического здоровья из-за социальной изоляции (некоторые типы психики). 2. Ограниченные возможности вести нормальную личную жизнь из-за ограниченного социального взаимодействия (некоторые типы психики). 3. Прогрессирование внутрисемейных конфликтов (некоторые типы психики).
<p>Экономические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Переход оплаты труда государственных служащих с повременной к сдельной оплате или использование обоих методов на государственной службе. 2. Рост доли информационных технологий и электронной промышленности в ВВП страны. 	<p>Экономические</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Раскрытие финансовых и персональных данных хозяйствующих субъектов и населения в случае утери государственным служащим портативных устройств (ноутбук, флэш-накопителя и т.д.) в общественном месте. 2. Угрозы экономической безопасности страны в случае, если государственный служащий, рассматривающий экономические вопросы, решит работать за пределами страны.

С целью изучения последствий дистанционной работы авторы разработали анкету и провели исследование среди сотрудников министерств и ведомств Республики Казахстан. В исследовании приняли участие 137 человек, среди них 5 руководителей высшего звена, 22 руководителя среднего звена, 7 заместителей руководителей и остальные 102 специалиста (главные эксперты и эксперты). Было установлено, что довольно большая доля респондентов выразили явное предпочтение продолжить работать дистанционно.

Таблица 2: Насколько легко или трудно вам работать продуктивно в дистанционном режиме?

Варианты ответов	Ответы (%)	Кол-во
Очень легко	50,00	67
Достаточно легко	11,94	16
Ни легко, ни трудно	18,66	25
Немного трудно	17,91	24
Очень трудно	1,49	2
Всего		134

Также было выявлено, что большинство респондентов считают дистанционную работу легкой. На вопрос «Насколько легко или трудно вам работать продуктивно в дистанционном режиме?» 61,94% ответили очень/достаточно легко. Если добавить тех респондентов, для которых ничего не изменилось (18,66%), то общее число тех, кому было легче работать дистанционно, составляет более 80%. Остальные 19,4% сочли переход немного трудным и/или очень трудным.

Ответы на вопрос «Какие три важных изменения вы заметили при дистанционной работе?» приведены в таблице 3 ниже.¹⁶ С помощью открытых вопросов были выявлены существенные недостатки дистанционной работы. Например, изменение физического рабочего места; много общения в Интернете из-за отсутствия внешнего контроля; отсутствие доступа к инструментам и информации, необходимым для выполнения порученной работы; забота о детях; и сужение круга общения из-за социальной изоляции.

¹⁶ Респондентам был предложен свободный выбор. То есть респонденты могли бы сформулировать свои ответы, определив три наиболее существенных изменения, которые, по их мнению, оказали на них негативное влияние, и способствовали снижению эффективности дистанционной работы.

Таблица 3: Какие три наиболее важных изменения вы заметили при дистанционной работе?

Варианты ответов	Ответы (%)	Кол-во
Моё физическое рабочее место	41,79	56
Много отвлекающих факторов дома	20,90	28
Не было доступа к необходимым инструментам и информации	26,87	36
Много общения в Интернете	20,90	28
Уход за детьми	24,63	33
Социальная изоляция	35,82	48
Затруднено общение с коллегами	28,36	38
Я в той или иной степени помогал тем, кто болен	12,69	17
Много ел(-а)	5,97	8
Другое (укажите)	12,69	17
Всего		134

Согласно данным таблицы 3, представляется, что существенными преимуществами дистанционной работы являются свободный график работы, домашний комфорт и значительная экономия времени.

Таблица 4: Если бы вам пришлось работать дистанционно на постоянной основе как долго вам было бы комфортно?

Варианты ответов	Ответы (%)	Кол-во
Я не поддерживаю это	21,32	29
Одну неделю	2,21	3
Несколько недель	3,68	5
Около месяца	5,88	8
2 месяца	6,62	9
3 или более месяцев	60,29	82
Всего		134

Анализ ответов в таблице 4 показывает, что более половины респондентов, 60,29%, чувствуют себя комфортно, работая дистанционно на регулярной основе в течение трех и более месяцев. С другой стороны, процент тех, кто не поддерживает этот формат работы, оказался 21,32%.

Таблица 5: Как часто вы связывались со своим руководителем во время дистанционной работы во время чрезвычайного положения (связанного с пандемией коронавируса)?

Варианты ответов	Ответы (%)	Кол-во
Каждый день	83,82	114
Несколько раз в неделю	11,03	15
Примерно раз в неделю	2,21	3
Не часто	2,94	4
Всего		136

Данные в таблице 5 показывают, что подавляющее большинство дистанционно работающих сотрудников ежедневно связывались со своими руководителями (83,82%), или 114 из 136 человек ежедневно связывались со своим начальством в период карантина. Можно заметить, что современные средства коммуникации позволяют подчиненным, большинству участников опроса, поддерживать контакт со своими руководителями и получать от них задания.

Таблица 6: Насколько ограниченными были ресурсы (средства для работы, компьютеры, время, обслуживание и т.д.) в течение этого периода?

Варианты ответов	Ответы (%)	Кол-во
Чрезвычайно ограничены	6,62	9
Очень ограничены	6,62	9
Немного ограничены/ Не так ограничены	24,26	33
Не так ограничены/Не ограничены	30,15	41
Не ограничены	32,3	44
Всего		136

Ответы на этот вопрос показали, что для большинства респондентов оперативные средства не были ограничены; более 86%. Этот результат неудивителен, поскольку государственные служащие, специалисты с высшим образованием, уже владеют технологиями и, следовательно, могут эффективно использовать современные средства коммуникации.

Таблица 7. Насколько ограниченными были средства телекоммуникаций для дистанционной работы в течение этого периода?

Варианты ответов	Ответы (%)	Кол-во
Чрезвычайно ограничены	5,15	7
Очень ограничены	8,82	12
Немного ограничены	27,21	37
Не так ограничены	24,26	33
Не ограничены	34,56	47
Всего		136

Подавляющее большинство респондентов, 86%, имели неограниченные или не столь ограниченные средства телекоммуникаций для выполнения своей работы. Только менее 14% респондентов имели крайне ограниченные и очень ограниченные средства телекоммуникаций. Эти результаты свидетельствуют о том, что большинство государственных служащих имеют в своем распоряжении хорошее оборудование.

Таблица 8. Как часто вы были ограничены в соблюдении рабочего графика при дистанционной работе?

Варианты ответов	Ответы (%)	Кол-во
Чрезвычайно ограничен(-а)	11,15	15
Очень ограничен(-а)	9,63	13
Немного ограничен(-а)	20,74	28
Не так ограничен(-а)	18,52	25
Неограничен(-а)	40,00	54
Всего	135	

Ответы на этот вопрос показывают, что только 20% респондентов испытывали неудобства при соблюдении рабочего графика. Одна из причин этого заключается в том, что трудно соблюдать график работы дома, особенно в семейной обстановке с маленькими детьми. Другая причина заключается в том, что люди не привыкли работать самостоятельно и должны постепенно развивать навыки самодисциплины.

Заключение

Режим дистанционной работы кажется очень перспективным вариантом, как для государственных служащих, так и для государственных органов и организаций. Однако для того, чтобы дистанционная работа была эффективной, необходимо провести исследования, чтобы лучше изучить такие вопросы, как влияние психофизиологических особенностей человека, способность самостоятельно организовывать рабочий процесс, а также уровень потребности в техническом оснащении и возмещении затрат на организацию дистанционного рабочего места и т.д.

Кроме того, ряд дополнительных вопросов остается открытым: какие рабочие процессы могут быть переведены в дистанционный формат выполнения на долгосрочной или постоянной основе? Какие рабочие процессы используются для проведения дистанционных совещаний? Что представляет собой присутствие в офисе или в удаленной обстановке? И ряд других вопросов.

Казахстан недавно запустил процессы третьей модернизации страны в рамках Стратегического плана развития до 2025 года.¹⁷ Главной целью является качественное и устойчивое восстановление экономики и повышение благосостояния людей и постепенное достижение уровня стран Организации экономического сотрудничества и развития.¹⁸

7-я реформа Стратегического плана до 2025 года определила государственный сектор как лидера изменений, демонстрирующего на собственном примере повышение роли государственных органов как инициаторов и агентов перемен в стране. В ходе реализации этой реформы была начата оптимизация бизнес-процессов государственных органов.

¹⁷ Указ Президента Республики Казахстан № 636 от 15 февраля 2018 года.

¹⁸ Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz>. – (Дата обращения: 24.09.2020 г.).

Библиография

- Конобевцев Ф. Д. Лаас Н. И. Гурова Е. В. Романова И. А. Удаленная работа: технологии и опыт организации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: (Konobevtsev F. D. Laas N. I. Gurova E.V. Romanova I.A. Remote work: technologies and experience of the organization; <https://cyberleninka.ru/article/n/udalennaya-rabota-tehnologii-i-opyt-organizatsii>)
- В. Б. Орлов. Е. И. Бураншина. Удаленная работа как новая реалья трудовых отношений: анализ факторов предрасположенности к удаленной работе. // Вестник Югорского государственного университета. – 2014 г. - Выпуск 4 (35) – с. 40-46. (V. B. Orlov. E. I. Buranshina. Remote work as a new reality of labour relations: analysis of the factors of predisposition to remote work. Bulletin of the Ugra State University 2014, Issue 4 (35), pp. 40–46.)

НАУЧНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТ ПРЕЗИДЕНТА США В. ВИЛЬСОНА ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КНР СИ ЦЗИНЬПИНА

И.И. Ганчеренок¹, Цай Юньчжэ²

*“The state exists for the sake of society”
Woodrow Wilson*

*“Инновации – это важная сила, дающая толчок развитию»
Си Цзиньпин*

Аннотация

В статье в рамках синергетического формализма по материалам 4-ого и 5-того Пленумов ЦК КПК 19-того созыва раскрывается роль научной системы государственного управления для стратегического инновационного социально-ориентированного развития современного мегагосударства. Представлены основные элементы инновационной деятельности в сфере государственного управления, включающие слаженность, экологичность, открытость и совместное использование, а также направления совершенствования социализма с китайской спецификой со стратегическим курсом на развитие науки, техники и образования. Подчеркивается необходимость дальнейшей модернизации системы государственного управления и развития управленческих компетенций, креативности для обеспечения соответствия инновационного потенциала требованиям высококачественного развития государства и общества. В рамках концепции научного развития предложено сформировать новую архитектуру взаимовыгодного сотрудничества и способствовать достижению гармонической синергии человека и природы.

Ключевые слова:

научная система, государственного управление, инновации, Коммунистическая партия Китая, синергетический формализм, стратегия

¹ Профессор, директор Белорусско-Узбекского межотраслевого института прикладных технических квалификаций. Эл. адрес: gancher@bntu.by

² Сотрудник Департамента стран Европы и Центральной Азии Китайского народного общества дружбы с заграницией. Эл. адрес: caiyunzhe@126.com

Введение

Более 10 лет назад в Вестнике Московского государственного университета была опубликована наша статья (Ганчеренок, 2009) о роли меганаук в государственном управлении. Прошедшие 4-ый и 5-ый Пленумы ЦК Компартии Китая мотивировали нас обратиться к теме о роли государственного управления в развитии современной мегастраны, в том числе, и в условиях мировой пандемии, научно-технической революции и индустриальных преобразований, коренным образом меняющих архитектуру международных отношений. На наш взгляд, указанные Пленумы – стали важнейшим событием не только в ежегодном политическом календаре КНР, но имеет и безусловную международную академическую значимость, продемонстрировав ключевое значение научной системы государственного управления в формировании выверенной стратегии устойчивого развития второй экономики мира, преодоления многочисленных проблем, включая заметно возрастающие нестабильность и неопределенность, не утрачивая социальной ориентированности современного государства. Кроме того, не без интересны для академического и экспертного сообщества и направления социально-экономического развития Китая на пятилетку 2021-2025 г.г. и в перспективе до 2035 г.

Традиционно на Пленумах был заслушан и обсужден рабочий доклад, с которым Генеральный секретарь Си Цзиньпин выступил по поручению Политбюро ЦК КПК. Было позиционировано, что социалистический строй с китайской спецификой – это научная система, разработанная партией и народом на основе долговременных практик и исследований. Таким образом, научность впервые, насколько нам известно, на государственном уровне была определена основополагающим элементом национальной системы государственного управления в эпоху глобализации 4.0 и 4-ой научно-технологической революции. В предыдущих наших работах (Ганчеренок, 2006; Ганчеренок И.И., Князев С.Н., 2007) мы отмечали, что как отдельный вид общественно-экономической деятельности государственное управление оформилось в середине прошлого века соответствующими документами, прежде всего ООН. Тем не менее для полноты и объективности оценки эволюции государственного управления как научной и инновационной сферы деятельности нам представляется целесообразным представить становление государственного управления в академическом контексте в краткой исторической ретроспективе.

Так, упоминание государственного управления как сферы подготовки специалистов-управленцев еще в 1730 г. приписывают Кристиану Вольфу (Cristian Wolff). В то же время многие исследователи склонны считать началом научно-образовательной консолидации академической дисциплины и отрасли научных исследований «государственное управление» работу «The Study of Public Administration» (1887 г.) Вудро Вильсона (Woodrow Wilson), будущего Президента Принстонского университета (1902-1910 гг.) и 28-ого Президента США (1913-1921 гг.). Отметим, что в русскоязычной литературе название этой ставшей классической работы не совсем корректно переводится как «Наука государственного управления».

Именно В. Вильсон³ дал обоснование государственного управления/ публичного администрирования как самостоятельной научно-образовательной дисциплины. В. Вильсон считал, что предметом изучения государственного управления как науки является, во-первых, определение того, что правительство в силах должным образом и успешно выполнить, и, во-вторых, как оно может выполнить намеченное с наиболее возможной эффективностью и минимально возможными затратами ресурсов (финансов либо энергии). Его принципы эффективности государственного управления, этического поведения профессионально обученных государственных служащих стали универсальными, не потеряв актуальности и сегодня. При этом можем предположить, что достаточно непростой вопрос эффективности государственного управления В. Вильсон соотносил не только с результативностью, но с качеством предоставляемых услуг как, например, в случае стремительных изменений в Принстонском университете под его руководством, позволившем удвоить профессорско-преподавательский штат при сокращении численности учебных групп и улучшении преподавания.

Очевидно, что позиционирование государственного управления как самостоятельной научной дисциплины вызвало необходимость разработки и развития соответствующего научного инструментария, призванного обеспечить, по меньшей мере, ее эффективность и действенность. Несмотря на отмеченные выше исторические факты, относящиеся к признанию изучения «искусства» государственного управления, оно до сих пор рассматривалось в международном академическом сообществе как относительно молодая самостоятельная академическая дисциплина и направление научной деятельности.

³ <https://onlinedegrees.kent.edu/political-science/master-of-public-administration/community/father-of-public-administration>

Тем не менее в Западной Европе государственное управление институализировано как отдельная научно-образовательная область в течение последних нескольких десятков лет. Например, в Италии, Германии, Бельгии и Великобритании учебные планы и программы по государственному управлению были разработаны в период между 1955 и 1970 годами. Хотя в некоторых европейских странах государственное управление не выделено в самостоятельную академическую дисциплину и изучается как специализирующее направление в рамках правоведения, политологии или бизнес-администрирования. Однако подчеркнем, что подходы к государственному управлению как научно-образовательной отрасли в континентальной Европе, значимо отличаются от подходов в Великобритании и США. Если в Европе, как правило, реализуется дедуктивный подход, организующий данную академическую дисциплину на основе общей теории или одной или нескольких ключевых концепций, дополненных сопоставлением с «управленческой реальностью», то англо-американская школа мысли предпочла индуктивный подход, когда каждая практическая концепция возводится в ранг основополагающей или базовой. При этом понимание важности научного сопровождения процесса государственного управления скорее декларировалось, чем предлагалась концептуальной основой долгосрочного развития национального государства.

Дело в том, что американская школа государственного управления, базирующаяся на политологической традиции и бизнес-управлении (Wilson, 2009), имела выраженную эмпирическую направленность. Это было связано и с тем фактом, что уже на начальных этапах развития американской школы государственного управления многие ее выдающиеся представители были не только теоретиками, но и вели конкретную практическую деятельность в сфере государственного управления. Кроме упомянутого В. Вильсона, профессор Л. Уайт (Leonard Dupee White), который по праву считается одним из основоположников классического направления в американской школе, вел большую практическую деятельность в качестве члена Комиссии по делам гражданской службы (Weber, 1996). Ситуация качественно изменилась на рубеже 20-ого века, когда в 1916 г. в Вашингтоне бизнесмен и филантроп Роберт Брукингс учредил первый институт правительственных исследований (впоследствии Институт Брукингса), целью которого стала выработка системного аналитического подхода к государственному администрированию. Институт Брукингса – один из ведущих экспертно-аналитических центров в Соединенных Штатах, который специализируется на общественных науках, государственном управлении, внешней политике и мировой экономике.

Административно-управленческие проблемы и проблемы формирования политического курса правительства в настоящее время анализируются с использованием синергетики, теории неравновесных систем, неинституционализма, теории игр, постмодернизма, виртуализации и др. (Еремеев и др., 2019). Отметим и еще один американский академический центр государственного управления – Гарвардский институт государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди (John F. Kennedy School of Government), проповедующий слоган «Учиться, лидировать и служить». Данное учреждение было создано 20 лет спустя после появления Института Брукингса, и позиционирующий себя сегодня как институт прорывных исследований в области публичной политики, наиболее престижное учреждение образования в области государственного управления и уникальный центр влияния на формирование государственной политики и решения проблем в этой области.

Таким образом, подходы к государственному управлению в разных странах различаются, имеют свои особенности. В этом смысле государственное управление с китайской спецификой – государственного управления в мега-государстве – заслуживает особого внимания для пристального изучения в контексте развития современной теории и практики государственного управления.

Государственное управление с китайской спецификой

Вся работа и деятельность, связанная с государственным управлением в Китае, осуществляется в соответствии с социалистической системой с китайской спецификой. Именно система и потенциал государственного управления страны являются кристаллизацией общественного строя и его жизнеспособности, синергетическим параметром порядка, обеспечивающим научно-прогнозируемое устойчивое и прогрессивное развитие китайского общества. Не могу здесь не привести и утверждение одного из легендарных деятелей социалистического движения Фиделя Кастро, сравнившего систему государственного управления с позвоночником государства, обеспечивающему его стройность и устойчивость развития.

Таким образом, продолжением китайской 40-летней политики реформ, сегодня можно считать направление «пятой модернизации». Курс «четырёх модернизаций» (сельского хозяйства, промышленности, обороны и научно-технологической сферы) в «новую эпоху – социализма

с китайской спецификой» дополняется пятой – научно обоснованной реформой государственного управления.

Как доказано 70-летней историей развития КНР, социалистический строй с китайской спецификой и система государственного управления Китая обладают большой жизнеспособностью и значимыми преимуществами. Постулированный ранее (Князев и Ганчеренок, 2006) синергетический дуализм государства и общества способны обеспечить непрерывный прогресс страны с 1.4-миллиардным населением и достижение долгосрочных целей, выполнение которых приурочено к «двум столетним юбилеям», а также осуществление великого возрождения китайской нации, имеющей более чем 5000-летнюю цивилизацию.

Остановимся на ряде преимуществ государственной системы управления Китая, позиционированных на Пленумах:⁴

- отстаивание единого централизованного руководства КПК;
- следование научным теориям КПК, включая, например, теорию «2-х скал» – чистой воды и зеленых гор, эффективно реализуемую в деревне Юй в районе Аньцзи провинции Чжэцзян;
- сохранение политической стабильности и прогрессивное развитие государства в социалистическом направлении;
- продвижение демократии, поддержание тесных связей с народом и опора на народ в стимулировании развития страны;
- построение страны социалистического верховенства закона, обеспечение гарантий социальной справедливости и равенства;
- обеспечение коллективной работы всей страны и стимулирование энтузиазма во всех областях для мобилизации ресурсов в ключевых социально-экономических направлениях;
- отстаивание равенства между всеми этническими группами, культивирование сильного чувства общности китайской нации для совместной работы в целях общего процветания и развития;
- акцентирование доминирующей роли государственного сектора и развития экономических субъектов в условиях различных

⁴ 4-й пленум ЦК КПК 19-го созыва, http://russian.china.org.cn/china/txt/2019-11/01/content_75361807.htm; и Коммюнике Пятого пленума ЦК КПК 19-го созыва; <http://ru.china-embassy.org/rus/ggl/t1832267.htm>.

форм собственности, согласованности социалистической системы и рыночной экономики, а также непрерывное высвобождение и развитие производительных сил;

- приверженность человеку-мерному подходу, при котором в основе развития государство- забота о человеке, улучшение условий жизни народа, а также повышение народного благосостояния для достижения всеобщего процветания для каждого;
- продолжение реформ и опережающих инноваций, включая развитие цифрового управления, умных городов, искусственного интеллекта, облачных технологий, интернета вещей, экологических бизнес-платформ;
- реализация эффективной кадровой политики в подборе управленческих кадров на основе социально-личностных и профессиональных компетенций и активном поиске и развитии талантов;
- приверженность независимости и самостоятельности в сочетании с открытостью остальному миру вне ментальности, называемой в теории системного анализа игрой с нулевой суммой, а скорее взаимовыгодное (win-win) сотрудничество, включая активное совершенствование глобального управления на основе платформы ООН⁵.

⁵ По образному выражению на одних из международных переговорах Председателя Си Цзиньпина, следует объединяться в дуэте, а не в дуэли (Си Цзиньпин (2018) О государственном управлении. Пекин, 149). В этом контексте стоит обратить внимание на тот факт, что, насколько нам известно, Председатель КНР является единственным из мировых лидеров, кто активно использует терминологию теории игр в своих публичных выступлениях (Relations: Nations to strengthen partnership. (2019) China Daily, 3), таким образом демонстрируя доминанту научности в международных отношениях, переход от историко-описательного подхода к аналитико-прогностическому. Более того, используемый аппарат теории игр в международных отношениях позволяет «оцифровать» некоторые параметры международных отношений, перейти к объективным методам их анализа (Дегтярев и Дегтярев, 2011), тем самым расширяя концептуальное содержание инициативы «Один пояс – один путь», наполняя ее технологическими решениями новой индустриальной эпохи.

Продолжение реформ и инноваций

В сфере государственного управления, ставшей ключевой на партийных Пленумах, инновации можно определить как разработку государственными органами новых направлений деятельности и новых стандартов рабочих процедур, а также алгоритмов для решения проблем, возникающих в процессе реализации государственной политики. Таким образом, инновация в государственном управлении представляет собой поиск эффективных и творческих решений новых проблем или нахождение «новых решений старых проблем». Кроме того, ряд экспертов подчеркивают, что инновационная деятельность в государственном управлении не дает «фиксированных», окончательных результатов, представляя открытый и продолжающийся процесс поиска решений, творчески развиваемый теми, кто их изобретает. Различают несколько типов инноваций в государственном управлении, включая прежде всего учрежденческие инновации, когда основное внимание уделяется обновлению существующих учреждений и/или созданию новых организационных структур. Следуя этому тренду, участники Пленума ЦК КПК подчеркнули важность сохранения и улучшения фундаментальных, базовых и ключевых институтов, на которые опирается система социализма с китайской спецификой, и в то же время подтвердили необходимость создания тщательно продуманных, полностью выстроенных, процессуально обеспеченных и эффективно функционирующих новых институтов в целях оптимального преобразования институционального потенциала в эффективное управление. Так в небольшом, по китайским масштабам, городе Джили в провинции Чжэцзян, был учрежден Институт государственного управления с целью реализации резонансной для всего китайского государства модели социально-ориентированного управления, когда управленцы с «западным менеджериальным содержанием» трансформируются в сервис-провайдеров для максимального комфорта людей, формирования развивающегося и счастливого общества в рамках Государственного управления 3.0 – «Динамичного и хорошего правительства» на социальной платформе со-управления и шеринга. Институт так же призван обеспечить и инновационную деятельность в сфере государственного управления, включая:

- организационные инновации, охватывающие внедрение новых рабочих процедур или методов руководства в сфере государственного управления;

- инновации в форме совершенствования процессов (процессуальные инновации), когда основное внимание уделяется повышению качества предоставляемых государством услуг;
- концептуальные инновации, направленные на внедрение новых форм управления (например, интерактивное формирование политики, управления на основе широкого участия населения, «горизонтальное/сетевое управление»).

В структурном плане инновации в области управления охватывают субъекты перемен, процессы и механизмы, а также системы ценностей и нормативные режимы, технологии и ресурсы (необязательно финансовые). Для инновационной деятельности требуется, как правило, значимые временные ресурсы. Принципиальным так же является определение эффективности управленческой инновации в экономическом и социальном аспекте. При этом социальная оценка из-за отсутствия количественных критериев определяется главным образом качественными показателями, в то время как экономическая эффективность дает возможность количественно измерить результативность труда в аппарате управления. Важно предусмотреть и минимизацию возможных негативных последствий инновационных управленческих решений или рисков. В этом отношении весьма плодотворна идея микроинноваций как драйверов инновационных процессов в бюрократических организациях (Kelman, 2021). Только при этих условиях управленческая инновационная инициатива может достаточно быстро распространяться и нередко совершенствоваться или воспроизводиться в более широких масштабах.

Таким образом, новаторство в сфере управления и государственно-административной деятельности – это системный и долгосрочный процесс. Важно отметить, что инновации – одно из средств совершенствования государственного управления в целях повышения качества жизни всех граждан. Именно в этом контексте Пленумы ЦК КПК отметили необходимость совершенствования:

- системы институтов партийного руководства для расширения возможностей осуществления научного, демократического и опирающегося на закон управления;
- системы партийных и государственных институтов управления и развития социалистической демократии;

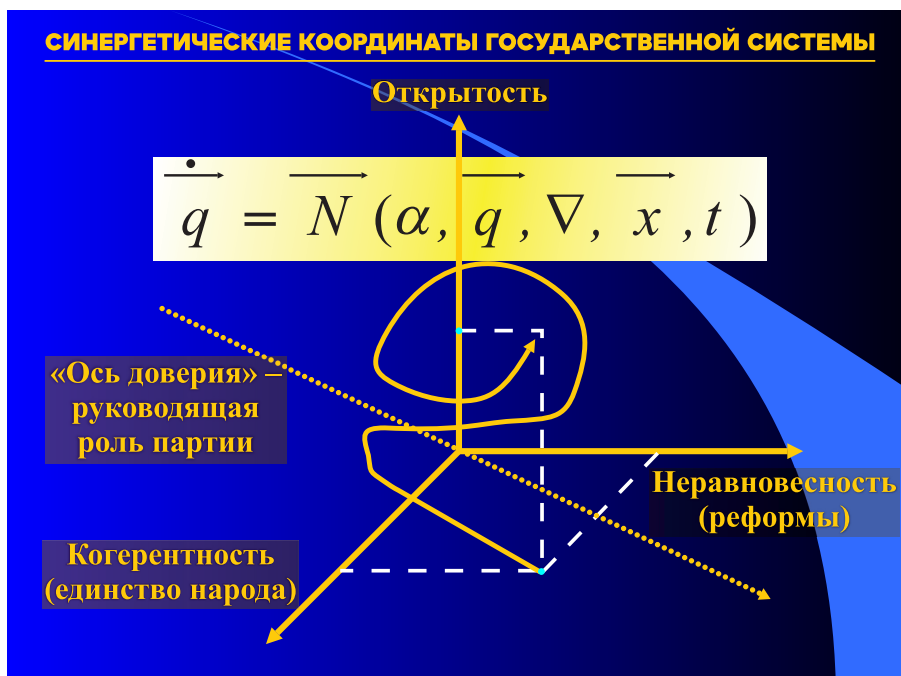
- системы социалистического верховенства закона с китайской спецификой;
- государственно-административной системы социализма с китайской спецификой и четко определенными функциями;
- национальной системы социалистической рыночной экономики и стимулирования высококачественного экономического развития;
- системы социалистической культуры, в целях укрепления общего идеологического фундамента, обеспечивающего сплоченность и единство народа;
- системы социальной защиты населения, удовлетворения растущих потребностей народа в лучшей жизни;
- системы национальной безопасности, учитывая традиционные и нетрадиционные вызовы;
- системы, обеспечивающей развитие экологичной цивилизации и гармоничное сосуществование человека и природы;
- системы безусловного партийного руководства Народно-освободительной армией Китая;
- системы «одно государство – две системы», продвижения процесса мирного объединения Родины;
- независимой и самостоятельной мирной внешней политики, повышения роли «мягкой силы», обеспечивающих формирование сообщества единой судьбы человечества;
- системы партийного и государственного контроля.

Заключение

Таким образом, впервые в истории государственного управления его научность вынесена в основу стратегии развития государства и общества, дуализм которых обеспечивается синергетическими параметрами порядка в форме отмеченных национальных систем в синергетических координатах открытости, реформ и единства китайского народа при руководящей роли партии, обеспечивающей атмосферу доверия в обществе (Nancharonak, 2012). Смотрите также «ось доверия» на Рисунке 1.

Именно такой подход с упором на системность, целостность и согласованность предложен Коммунистической партией Китая в качестве метода углубления реформ и их продвижения вперед (Ruan, 2019). При этом прогнозируемость, оптимизация и минимизация рисков обеспечивается привлечением научных теорий, включая меганауки (Ганчеренок, 2009) и управление знаниями через реинжиниринг информационных ресурсов и систем компетенций специалистов в сфере государственного управления с переносом акцента на интеллектуализацию активных информационных систем (Ганчеренок и Горбачев, 2021).

Рисунок 1. Современное государство как синергетическая система



Отметим и роль глобальных китайских инициатив как ранее упомянутая «Один пояс – один путь» (Ruan, 2019), реализующая новый тип международных отношений – не существует самого лучшего, но делаем лучше («No best, only better») для формирования сообщества единой судьбы человечества в 21-ом веке, активного участия в реформах системы глобального экономического управления. Использую терминологию теории игр, впервые игру с «нулевой суммой» в соответствии с логикой времени предлагается заменить на новую архитектуру взаимоотношений сотрудничества, обеспечив достижение существенных результатов в трансформации производства и образа жизни и экологической модификации.

Библиография:

- Ганчеренок, И.И. (2009) Меганауки и государственное управление. Вестник Московского университета. Серия 21, 1, 25-33.
- Ганчеренок, И.И., Князев, С.Н. (2007) Управление инновациями и инновации в управлении. Вестник Московского университета. Серия 21, 4, 27-32.
- Ганчеренок, И.И. (2006) Инновации и высшее образование: международные стратегии и национальные интересы. Наука и инновации, 12, 64-66.
- Ганчеренок, И.И., Горбачев, Н.Н. (2021) Управление знаниями в системе компетенций. Управление интеллектуальным капиталом в экономике знаний. Минск, 36-62.
- Дегтярев, Д., Дегтярев, А. (2011) Теория игр и международные отношения. Мировая экономика и международные отношения, 2, 79-89.
- Еремеев, С.Г., Вульфович, Р.М., Грибанова, Г.И., Большаков и др. (2019) Государственная политика и управление. Учебное пособие. Санкт-Петербург, С. 6-38.
- Князев, С.Н., Ганчеренок, И.И. (2006) Синергия и синергетика в государственном управлении. Белорусская думка, 8. 48-55.
- Сао, D., Жоу, J. (2019) Plenum carts course for new-era growth. China Daily, 1.

- Kelman, S. (2021) Bureaucracies as Innovative Organizations.” Harvard Kenney School Faculty Research Working Paper Series RWP21-017.
- Relations: Nations to strengthen partnership (2019). China Daily, 3.
- Ruan, Z. (2019) The Belt and Road Initiative is Shaping a Shared 21st Century. China International Studies, No76, 5-26.
- Wang, Yi. (2019) Chinese Diplomacy in 2018. Developing Rapidly and Forging Ahead with Determination. China International Studies, No74. 5-21.
- Weber, J.A. (1996) Leonard Dupee White and public administration”. Journal of Management History (Archive), 2, No. 2. 41-64.
- Wilson, W. (1887) The Study of Administration. Political Science Quarterly, 2, No.2. 197-222.

Astana Civil Service Hub 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 25 countries' and 5 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 participating countries.

The International Journal of Civil Service Reform and Practice is an academic publication intended for experts, practitioners and academics, and is published by the Astana Civil Service Hub.

Астанинский Хаб государственной службы был создан по инициативе Правительства Казахстана и ПРООН 15 марта 2013 года в Астане в ходе Учредительной конференции с участием представителей 25 стран и 5 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 является научно-аналитическим изданием, предназначенным для экспертов, практиков и ученых, и издается Астанинским хабом государственной службы.