

ISSN 2409-5532

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

JOURNAL OF THE ASTANA CIVIL SERVICE HUB

Vol.6, No 1, March 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. 1
March 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)

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

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)

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 15th issue of the International Journal of Civil Service Reform and Practice published by the Astana Civil Service Hub biannually.

This issue includes four articles.

The first article is a contribution of Demetrios Argyriades, Professor of Public Administration at John Jay College, in New York City. In view of the recent pandemic, he poses the question what would be the new norm as we exit the pandemic, will it be public service and democracy or warfare and empire building? Responses to these questions are provided based on past experience going as far as back as the Antiquity Era. This article argues that democracy and sound governance are suffering due to warfare and empire building tendencies in the world, creating a “Thucydides trap” situation.

The second article has been contributed by Inji Jafarli, Chief Specialist of the International Relations Department of the State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. This article provides a comprehensive presentation of the public service delivery modality called “ASAN service” that has been established to provide public service

effectively to the citizens and residents of the Republic of Azerbaijan.

The third article, written by Inji Hasanova and Safura Aliyeva, both graduates of Nazarbayev University, deals with gender-equality issues in high-level positions in the government administration. It identifies the challenges that prevent women to occupy a larger share of such position and it provides a set of recommendation on how the situation can be improved.

The fourth article is the result of a joint effort of Tayek Toufik Dahar, Deputy Director at the Ministry of Interior in Algeria and Yu Zhangquan, Deputy Division Director of the Department of International Relations of the Chinese Academy of Governance. This article is a comparative study of the civil service training systems in Algeria and in China, seeking to explore the similarities and differences between the two systems, and provide some recommendation that may be useful for the future development of civil service training.

Enjoy reading!

Panos Liverakos
Editor-in-Chief

От редакционной коллегии

Уважаемый читатель,

Мы рады представить вам 15-й выпуск Международного журнала реформы и практики государственной службы, издаваемого Астанинским хабом государственной службы дважды в год.

Данный выпуск включает в себя четыре статьи.

Первая статья – это вклад Деметриоса Аргириадеса, профессора государственного управления в колледже Джона Джея в Нью-Йорке. Ввиду недавней пандемии он задает вопрос, что станет новой нормой, когда мы выйдем из пандемии? Будет ли это государственная служба и демократия или война и построение империи? Ответы на эти вопросы предоставляются на основе опыта прошлого еще эпохи античности. В этой статье утверждается, что демократия и разумное управление страдают из-за войн и тенденций строительства империи, создающих ситуацию «ловушки Фукидида».

Вторая статья подготовлена Инжи Джафарли, главным специалистом отдела международных отношений Государственного агентства по обслуживанию граждан и социальным инновациям при Президенте Азербайджанской Республики. В этой статье дается всестороннее описание способа предоставления государственных услуг, называемого «служба ASAN», который был создан для эффективного предоставления государственных услуг

гражданам и резидентам Азербайджанской Республики.

Третья статья, написанная Инжи Хасановой и Сафурой Алиевой, выпускницами Назарбаев Университета, посвящена вопросам гендерного равенства на высоких должностях в правительственной администрации. В ней определены проблемы, которые не позволяют женщинам занимать большую долю таких должностей, и дан набор рекомендаций о том, как можно улучшить ситуацию.

Четвертая статья является результатом совместных усилий Тайека Туфика Дахара, заместителя директора Министерства внутренних дел Алжира, и Ю Чжанцюаня, заместителя директора отдела Департамента международных отношений Китайской академии управления. Эта статья представляет собой сравнительное исследование систем обучения государственных служащих в Алжире и Китае, направленное на изучение сходства и различий между двумя системами и предоставление некоторых рекомендаций, которые могут быть полезны для будущего развития обучения государственных служащих.

Приятного чтения!

Панос Ливеракос
Главный редактор

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE
VOL. 6, NO. 1, MARCH 2021**

ARTICLES

- Public service and democracy or warfare and empire; administration or management: what could be the new norm, as we exit the pandemic? Lessons we learn from history* 7
Demetrios Argyriades
- Effective public service delivery: the case of Azerbaijan* 28
Inji Jafarli
- Gender equality in the high positions of the Azerbaijani government* 46
Inji Hasanova & Safura Aliyeva
- Civil service training policy in China and Algeria: what benefits Algeria can derive from the Chinese experience?* 54
Tayeb Toufik DAHAR, and YU Zhangquan

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И
ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ТОМ 6, № 1, МАРТ 2021

СТАТЬИ

*Государственная служба и демократия или война и империя;
администрирование или управление: что может стать новой нормой
после выхода из пандемии? Уроки, которые мы извлекли из истории* 92

Деметриос Аргириадес

Эффективное оказание государственных услуг: опыт Азербайджана 116

Инжи Джафарли

*Гендерное равенство на руководящих должностях в правительстве
Азербайджана* 137

Инжи Хасанова и Сафура Алиева

*Подготовка государственных служащих в Китае и Алжире:
что полезного может извлечь Алжир из опыта Китая?* 146

Тайеб Туфик ДАХАР и Ю Жангкван

PUBLIC SERVICE AND DEMOCRACY OR WARFARE AND
EMPIRE; ADMINISTRATION OR MANAGEMENT: WHAT
COULD BE THE NEW NORM, AS WE EXIT THE PANDEMIC?
LESSONS WE LEARN FROM HISTORY

Demetrios Argyriades¹

*“And now, what will become of us without barbarians?
Those people, after all, were a solution of sorts.
Constantine Cavafy “Waiting for the Barbarians”*

Abstract

The world is in the throes of a wholly unprecedented and unforeseen predicament: a pandemic, global in scope and of uncommon virulence. The pandemic brought to a halt an economic boom, whose benefits and hopes for a better tomorrow availed a small minority, with vast swaths of humanity continuing to live from hand to mouth. With no clear end in sight and the plight from this pandemic borne largely by the poor and segments of the society least able to fend for themselves, the questions commonly asked, as countries are preparing to exit from the crisis is: Will there be a “new norm”, as we exit from the Crisis and what will this new norm be? This paper probes this question, with help from past experience. The history of Antiquity and Medieval Europe comes in handy in this respect. We speak of models of governance; we speak of institutions but also of ideologies which underpin those models and shape those institutions. They have changed over time. But it was to this period, from roughly the age of Pericles to that of Machiavelli, that we can trace the genesis, as well as early debates, on both the forms of government and the overarching values to which they ought to adhere. It was in Athens, Greece and during the fifth century, that speculation on politics, participative democracy and ethics first began, in a systematic way. In all fields of activity, the Golden Age of Athens (478-404 BCE) produced exceptional leaders and thinkers; men like Pericles, Themistocles, Thucydides and Plato, precursor of Aristotle. This Golden Age coincided with the hegemony of Athens. It came to an end abruptly, after a protracted war compounded by a pandemic. This thirty-year war (431-404 BCE) has been discussed extensively in a seminal work by Thucydides, which to this day is studied by both political scientists and students of warfare. As we all know, defeat brought to an end the hegemony of Athens but also sealed the

¹ Professor of Public Administration, John Jay College, CUNY; Former UN Consultant.
E-mail: dimitriarg@gmail.com

*fate of Sparta or Lacedaemon. Neither recovered really until many centuries later. Thucydides explores this sequence of events. Three passages stand out in his detailed analysis. The first describes the policies that Athens and Sparta adopted in an attempt to establish and to consolidate their dominion over their respective allies. The second is the speech attributed to Pericles; better known as the Funeral Oration (Epitaphios)². In inimitable prose but also in the mould of many a Western leader in our days, it lavished praise on Athens and democratic governance but also cast aspersion on Athens' adversaries, who followed different paths. In yet another passage – the Mitylenian Debate – Thucydides recounts the way the Athens hegemon “punished” the Mitylenians, when they rebelled³. Explaining this, Thucydides, in words that he attributed to the Athenian leadership, bluntly expressed the view that democratic governance was really incompatible with empire and, when “push comes to shove”, democracy incapable of holding on to an empire without resort to force (Thucydides 1985: 229-290). The sequence of events, which led to war and doom for both the warring parties, gave rise to the telling expression “**the Thucydides trap**”. Over the past two centuries, as well as two millennia many a national leader has fallen into this trap. Peace, democracy, and sound governance have suffered as a consequence.*

Keywords: governance models, management, public administration, public service, COVID-19 pandemic.

Introduction

What will the new “norm” be; how *new*? Looking to past decades, since the 1980’s certainly, the “norm” required “a smaller State ... for private sector-led growth to discharge, effectively, ... functions such as economic management...” (World Bank 1994: XVI). Priming “performance management”, this trickle-down approach focused on “cost containment”, “retrenchment” and “downsizing” (World Bank, op. cit.) It remained mostly indifferent towards the **distributive** aspects of wealth creation socially, nationally, and internationally. A system that “deprivileged” the public sector generally, as well as the world’s poor, promoted foreign wars and mounting

² http://corematerials.homestead.com/01_pericles_funeral_oration.pdf

³ The Mitylenian Debate (also spelled «Mytilenian Debate») is the Athenian Assembly concerning reprisals against the city-state of Mytilene, which had attempted unsuccessfully to shake off Athenian hegemony during the Peloponnesian War. The Debate occurred in 427 B.C.; Thucydides reports it in book three of his History of the Peloponnesian War, and uses the events and the speeches as a major opportunity to reflect and to offer his views on the political and ideological impact of the war on the parties involved.

military budgets. On the domestic front, by contrast, it practised the 3Ds (Downsizing, Devolution and Deregulation) in *tandem* with *outsourcing* and the celebrated Es (Economy, Efficiency, Expediency and Effectiveness). It focused on the short term. Therefore, it is hardly surprising that, when the crisis struck, the only branch of government with needed strategic reserves was the US military: a Naval hospital and the Army Corps of Engineers, which soon came to the rescue of New York City and State, both in dire need of equipment and personnel. Not surprisingly, uncommon in its gravity and reach, the crisis propelled into salience the institutions of government and social solidarity. These tend to be neglected at times of relative plenty. All institutions of government became the focal points of public expectations and people's pressing claims. But it was still the poor and people on the margins who bore the brunt of the crisis.

Will this be the “*new norm*” or will the norm entail mending a broken system of proven lack of aptitude to cope with mega-crises but also of known proclivity to bend to the demands of both the wealthy and powerful? It is a system driven by one-dimensional thinking, one-sided views on governance, public management, society, and the State. With SDG16 a global pressing goal and climate change upon us, a system priming equity and universal inclusion must surely be the norm, to which we ought to aspire (Roberts 2020: 604-606; Baimenov and Liverakos 2019: xi-xxv: 1-30; Sen 2009: 208-238, 241-253). But is this norm so new? History offers us guidance. It shows us that such norms are born at times of crisis. Sometimes, they are soon forsaken when things begin to improve. They often metastasize into political programmes or into *myths* and *narratives*, which take on a life of their own. The history of “*the West*”, from Ancient times to-date, has been a rich progenitor of SUCH MYTHS AND SUCH NARRATIVES; FOR BETTER OR FOR WORSE.

A recent paradigm shift

There is always a silver lining! After four decades of Reaganism, which taught us that “Big Government” was the source of all our problems, the effects of the pandemic have been to demonstrate the very opposite. We are slowly rediscovering the value of the “*public*” in Public Administration, including a propensity to public-private partnerships, where “public” is in charge. (Nabatchi 2010: S309) Suddenly resurrected, the Administrative State became not only a banker or paymaster, but also epidemiologist, virologist, employer, engineer, social administrator, and therapist of first and last resort. *Regulation*, castigated as “bureaucracy” inimical to progress by *laissez-faire* economists, during the 1990s, was now restored to prominence, when the effects of lax

controls over “assisted-living” and related nursing homes came into sharp relief. In just a matter of days, going to work became subject to restrictions and the right to work itself made conditional on Government’s assessment of what, now, represented **essential** as opposed to non-essential forms of occupation and labour.

It was a *paradigm shift*. After four decades of Reaganism, which had us all believe that, at its very best, governments could be described as a “necessary evil”, society came to accept, indeed, to look to government for guidance and for succour. Unevenly in the Nation but massively in New York, it voted for a government which, after the pandemic, would use its massive powers to mobilise the economy, stricken by the pandemic but, even more importantly, *right* many egregious wrongs that the COVID 19 crisis brought into sharp relief. None of these myriad wrongs had been unknown to citizens or students of our discipline. But they were broadly accepted or at best tolerated during the long decades of the “*Millennial Paradigm*”, to employ words from an article, published in PAR less than a year ago. Its argument ran counter to the prevailing views espoused by most Americans at the end of the Twentieth and the Dawn of the Twenty-First Centuries; views widely propagated in the wake of 9/11 and the ensuing wars (Roberts 2020: 604).

Quite suddenly and drastically, not only ideas on government inherited from Reagan and “sanitized by Clinton” but also a related complacency were out of favour (Roberts 2020: 604). Once angrily rejected as “unpatriotic”, criticism of institutions, became not only acceptable but also part and parcel of an ongoing debate on democratic government and related reforms. A new *paradigm shift*. Not quite, if you consider that the counter-revolution, sponsored by Reagan – Thatcher, represented a sustained and concerted attempt to undo the outcomes of series of reforms from the days of FDR (New Deal) to those of LBJ (War on Poverty and Civil Rights) and by the Labour party in the United Kingdom, in the early post-second world war years. The New Deal and War on Poverty programmes, as well as the UN and post-war Reconstruction not only redefined the role and scope of governance but also brought to light new models and new tools available to governments to carry out their policies, nationally and internationally. We may be rediscovering the value of these tools, borne of another crisis, which hit the western world during the 1920s and 1930s; the crisis which propelled John Maynard Keynes to lasting fame (Carter 2020).

Curiously, this same crisis has also served to spur a burst of widespread interest in chapters of our history, until recently considered closed. Revisiting has prompted a re-interpretation, which has entailed new ways in which we view the past. Aspersion has been cast on venerated leaders; their monuments

defaced, and legacies discarded. This is often the result of conflating past and present, forgetting that most leaders or military commanders embrace the values and rhetoric that are current in their lifetime. Rare are those who both withstood the pressures of society of their days and stood the *test of time*. Our times and our predicament, as we exit from the crisis of four decades, demand that we revisit such past events and people that largely shaped our destinies and actions, ideas, and institutions. It may be said of history and of *historiography*, that they acquire importance mostly at times of crises. One may think, in this context, of yet another war, which lasted thirty years and yet another pandemic, which brought this war to an end. The Peloponnesian War, which made Thucydides famous, was that historic war. In this same vein, one thinks of Machiavelli, who tried hard to make sense of a fragmented Italy in the 15th-16th centuries, always looking to the past for lessons and for wisdom. At times of relative plenty, as in the past four decades, historiography veers not so much to the path of learning but rather to the service of leaders and their goals.

In the paper, which was written for the ASPA National Conference of March 2020, the author of this article drew lessons from the reading, all too often also *misreading* of the legacies that shaped our core institutions of governance. With a name like “Argyriades”, I cannot hide the fact that I am myself, the product of those legacies. Still, I hope you will not think that I take an uncritical view, forgetting the lessons of history and indulging in “*doxology*” or “*hagiography*” instead. By way of introduction, let me suggest that our political culture, as well as institutions and relevant vocabulary have their sources mostly in three cities, namely Athens, Rome, and Jerusalem. To these, I would like to add the Alexandria of a critical period of history stretching from the 4th century BCE through to the 3rd century of our era; this because, like New York City in our days, it served as melting pot of peoples and of ideas, including some from Persia, from India and beyond.

From city-state to empire

It is important to note that those cities and those centuries, from the Age of Pericles through the Roman Republic and Empire to Constantine the Great, were the cradle of two sharply contrasting approaches to governance and civic duty. They are still so today. One is governance as “*good*”; at the service of the citizens and society at large, and subject to their scrutiny. Both the *Polis* and *Res Publica*, from Pericles to Cesar, are exemplars of this pattern. At the height of its prosperity, Athens became the hub and – hegemon – of a commonwealth or empire which, as Thucydides argued, was ultimately

harmful to the values of democracy, as well as mostly ephemeral. Rome proved another story. Though some of its conquests in Europe and West Asia antedated Cesar's march on Rome, they presaged a progressive but also massive change in the goals and style of governance. Adopted very shortly before the dawn of our era (31 BCE), the title *imperator* signified more than the concentration of power, which the term has come to imply. Not only did the Emperor become the unquestioned ruler of the Empire's domains; he soon was also now invested with the aura of a deity. Later, under Constantine the Great (306-337), he was accorded the titles of an "Equal to the Apostles" (*Isapostolos*) and "Defender of the Faith" (*Fidei Defensor*). The mystification and glorification of government and of the State were on; and they have never left us. Truly, a *paradigm shift*, it signified that citizens no longer were the focus or principal agents of government and governance. Although, from time to time, lip service has been paid to the people (*e.g.*, *Vox populi, vox Dei*) – the Emperor's first duty was to God and to his reign (*Dieu et mon Droit*). The *Citizens* of the Republic became the *subjects* of the Empire; instrumental to the purposes of making State and Emperor ... Great Again!

Ad majorem gloriam Dei (for the greater glory of God), the government and State were boldly reinvented; cast as tools of the Almighty and of History. Fast forward, we have witnessed this narrative play out again and again. During the Middle Ages, the narrative and myth underpinned the Western Crusades. During the 19th and early 20th centuries, they served to legitimate imperial expansion and conquest. Both were explained away as the Empire's and West's "civilizing mission" ("*mission civilisatrice*"). Truly, a child of Empire, "the West", both as a myth and metaphor for conquest and expansion, was born of the Crusades. More recently, in our days, this same myth added substance to the "Western Liberal Order" and "Defence of the Free World". Both also trace their origins to the principle of Unity, which underpinned the doctrines on State and faith during the Middle Ages (c.f. Dante's *De Monarchia*). It demanded that the world be governed by one ruler and adhere to one religion. In fact, as we well know, Crusades were largely wars of conquest and predation. Crusaders vented their fury, *en route* to the Near East, on defenceless religious minorities and on Constantinople, today's Istanbul, which was then hub and centre of the Eastern Roman Empire. The sack of Constantinople was in 1204 but it exacerbated a rivalry and a conflict, which continue to this day. The rivalry began during the 9th century of our era and, by 1054, brought the total separation between the Roman Catholic and the Eastern Orthodox Churches.

This carried in its trail a gradual rift between the two halves of the Empire and, to this very day, dichotomy of the world into the "West" and the "East".

How, over time, this breach acquired *geopolitical*, as well as *moral* overtones, is an abiding fixture, of which we are still imperfectly aware but which we now accept as almost a Law of Nature. Over the past ten centuries, the *myth* endured, and *narratives* evolved to fit the circumstances. Conflating West and East with two related concepts - respectively the concepts of *civilization* and *barbarism* – both also born within the Greco-Roman realm – the “**West**” soon came to signify sound and progressive governance while “**East**”, by contrast, pointed to despotism, backwardness, and arbitrary rule. In deference to Greece and Classical Antiquity, both highly prized, “*Byzantium*” was “re-invented” in the late seventeenth or early 18th centuries. A place-name in Antiquity, at what today is the Bosphorus and Istanbul, it came to exemplify the downsides of Empire, which the Age of Lights endeavoured to dissociate from Rome, dumping them all on Byzantium, in stereotype. Even today, “Byzantinism” and “Byzantine” are derogatory terms we use to point to symptoms of “bureaucracy” and obscurantism.

Playing fast and loose with geography, friendly States, in our own days, are called “Western democracies” though some may be located in the Middle of Far East. Some, called Western democracies only a few years ago, may lose both designations should they ever fall from grace. From Turkey to Ukraine, the frequency and the speed of such metamorphoses boggle the mind. Conversely, while democracy seems rooted in the “West”, in stereotype, illiberal regimes, by contrast, foregather in the East. Thus, in our “Western” parlance, “despots” and “oligarchs” are doggedly consigned to the Orient or “the East”, where some may live; hence, “Oriental Despots”. The well-known Scottish author of *Black Sea* had this to say on the subject:

“By the middle of the twentieth century, few European nation states had not, at one time or another, figured themselves as the “outpost of Western Christian Civilisation” ... Each of these nation-state myths identified “barbarism” as the condition or ethic of [the] immediate eastward neighbour”.

(Ascherson 1996: 49-50)

Recalling “the barbarians” from North and East, whose waves accelerated the fall of Rome, the West still looks tenaciously towards the East, scanning a distant horizon for likely threats. From the Kaiser’s “*Yellow Peril*”, in the early twentieth century, when Japan suddenly emerged as a factor in the balance of power of East Asia, to the “China” or “Wuhan” virus in our days, one discovers such degrees of consistency and continuity in the thinking and the rhetoric as to cast doubt on the prospects of ever turning the page; moving away from

stereotypes that have no basis in fact but still a life of their own. The *myths* that shape our minds and our collective psyche persevere, defying the light of reason and historical research, science, or data analysis. Simply put, they are deeply ingrained in our collective psyche and self-esteem (Roberts 2020: 603-609; Newland and Argyriades 2019: 2; Kim 2019: xv). Hopes, fears, and stereotypes wax perilous at times, when powerfully reinforced by yet another *myth*, also deeply rooted in our psyche. It is an “*apocalyptic*”, *binary* view of the world corresponding to a vision of ourselves, as the “Shining City on the Hill” battling an “Evil Empire” or the “Axis of Evil”. It served as *vademecum* to Reagan and his epigones but has been sadly given a new lease of life by recent political crises and the ongoing pandemic. Reading history is important, in part to explode such myths and to dispose of narratives that cloud the mind and jointly pose a danger to democracy and peace.

Why is history so important?

So, what may we conclude? What may we learn from lessons borne of history and experience of two-and-a-half millennia? To begin with, from experience, we have learned, often painfully, that history is important. History is a mentor and teacher. Without deep knowledge of history, we are all potentially victims of narratives and metaphors, which offer slanted versions of reality. These are mostly an expression of perspectives of power holders. The story of four decades, since the early 1980s, afford abundant evidence in this regard. Properly studied, history is absolutely necessary to properly understand our widely-shared predicament and learn the lessons it teaches. Regrettably, all too often, exactly the opposite happens. For years, history has been taught as the lives of famous leaders: from Pericles to Cicero; from Alexander to Caesar; from Washington to Obama. We learn about their deeds, the monuments they built, the accomplishments and speeches, which constitute their legacy. Often missing is the context, especially the framework of institutions, laws, as well as values and virtues which empowered them to act and to create.

Systems and institutions shape the values and the virtues by which we live and act (De Vries and Kim 2014). We neglect them to our peril. Repositories of values, they take a second place in political discourse which, accordingly, is conducted as debates on personalities; warts and all if you do not like them. In recent years, we have seen a surge of this proclivity to indulge critiques *ad hominem*, if only to suggest that our systems are impeccable; only those that we dislike contribute to a cacophony that we can end by removing them from office. The Ancient world excelled in the practice of such “politics”, which made some leaders famous (e.g., Cicero: “*Contra Catilinam*”).

Although some men have given a boost to great reforms, these generally have mostly been the outcomes of complex interactions between societal forces and technological progress or economic change. Not surprisingly, however, in political discourse, we still adhere, predominantly, to the “Great Leader Model”. The upshot of this tendency has been to lionise or demonise our leaders to fit the circumstances and suit a passing phase. This obviates the need to delve into the past, explore a complex setting, national or international, taking holistic approaches on how events take shape, why leaders go to war and what the sequel of conflicts may be (Herodotus 1984: 29). In politics and history, as well as in current affairs, we place the focus squarely on individuals. Thus, we refer to “the Biden or Trump Administrations”. By comparison, the past, socio-economic realities, demographic trends, peoples, and institutions receive rather scanty attention.

There may be no escape from this prevailing pattern, reinforced by weighty narratives, except to bear in mind the perils it entails, of hero-worship especially. The author of this paper has taken this lesson to heart. Few people’s names are mentioned; rather the emphasis is laid on public institutions and major belief systems in evolution. In spite of transformations, which take place over time, core institutions of governance have remained remarkably steadfast; surprisingly no different, as we compare their structures and underlying values, to those born in Antiquity. Like the architectural traits of the Pantheon in Paris or the Supreme Court building and the Capitol in Washington D.C., they remind us of their sources, which lie in Greece and Rome. Some twenty centuries later, we can look back in wonder and marvel at the constancy, consistency, and resilience of certain core ideals even though, over time, the world has moved – shifted in fact decisively - from hereditary rule and autocratic government to mostly participative, collegial, citizen-oriented, and democratic governance. This often-chequered progress has been affected mightily by socio-economic and technological trends but also by the progress or movement of ideas; the focus of this paper.

Two contrasting models of governance

As we compare our days to those of the Ancient world, it may be worth recalling that, twenty-five centuries ago, a war of 30 years and a pandemic brought the Golden Age of Athens to a calamitous end. Crossing the Rubicon (c.f. “*alea jacta est*”) and Cesar’s march on Rome likewise signalled the end of the Roman republic, which soon metamorphosed into the Roman Empire. Its sun has never set. Its eastern half succumbed to Ottoman rule, in 1453, but still retained some elements of its glorious Roman past, almost to our own

days. Between them, Polis, Republic, and Empire bequeathed to all of Europe, the Americas included and, after World War II, almost the entire world, the structures, and the forms, as well as terminology we use from day to day. Significantly also these mostly have their source in two antithetical, sharply contrasting models of governance and government:

- *one* of citizens' self-government with a focus on the people, its wellness and security, which it was left to citizens to manage and defend. The famous battle of Marathon (490 BCE) was fought by citizen-soldiers and, likewise, *ta koina*, i.e., the shared concerns in policy and public administration were assigned to accountable citizens, under the rule of law. In other words, the *citizen* was both the principal agent and recipient/beneficiary of the services produced by government authorities and/or civil society. Indeed, there was little difference between the two (Ktistaki 2013: 35-69).
- Under *imperial rule*, by contrast, citizens morphed into *subjects* of Monarchs. To all intents and purposes, the ends to which the Monarch decided to apply resources in his command remained at his discretion. Taxation, often crushing, became the Emperor's way of levying needed funds in order to recruit and to sustain an army of *mercenaries*, at once for domestic security and wars of conquest abroad. This became the *raison d'être* of imperial administration, the goals of which were stated to be "the greater glory of the Monarch and of God". With the advent of Christianity, as the State's official religion, the Emperor became Defender of the Faith (*Fidei Defensor*) which, in practice, turned religion into a pretext and a weapon for endless "virtuous" wars against infidels abroad and recalcitrant "heretics" or other "trouble-makers" at home. Wars were explained away as actions *ad majorem gloriam Dei* ("for the greater glory of God"), an expression also used by Jesuits worldwide.

Though it should be emphasised that the concept of "*popular sovereignty*" never disappeared entirely and was routinely invoked by Monarchs or against them, propagation of the faith, repression of heretics and the conversion of infidels trumped other considerations. Of course, these went in *tandem* with a lot of conspicuous spending – construction of cathedrals and monuments or palaces – which served a similar purpose (i.e., the glory of God and Monarch). Conducted, intermittently, during the Tenth, Eleventh, Twelfth and Thirteenth Centuries, Western Crusades, significantly coincided with the *Schism*, the rift in other words, then split of both Empire and Christian Church in two.

Duality and antagonism of East and West, brought this pattern and model of government onto a wholly new level. Propagation of the faith and crushing dissident factions – by all means necessary – morphed into a *new norm*. It gradually prevailed across the “Western World” - and thus *the West* was born. It is still steadfastly with us. In 1204, Crusaders first besieged, then looted and ransacked Constantinople, capital of the East, on their way to the Holy Land. It was, arguably, the earliest in a series of expeditions which combined predation and conquest with a “*civilizing mission*”, i.e., “spreading” the faith. Soon, this crusading proclivity brought *the Conquistadores* to the North American Continent, then to the Southern Hemisphere. Imperial expansion was on. In truth, all these *new norms* have never left us. They were seared into the conscience of many a “Western” people, who continue to refer to their wars and expeditions as “Crusades”. Even the Nazi invasion of the USSR, in June 1941, was so described (Mazower 2008: 135-178). More recently, in our days, the expression was revived in connection with the invasion of Iraq, though soon the term was dropped, when it was realised how poorly it resonated with peoples in the region.

Significantly, in the days of the Iraq invasion, it was reported that a well-known evangelist planned to join in the expedition, in the hope of spreading the faith. Years later, in our days, the visit of Pope Francis drew attention to the plight of the dwindling Christian Communities, some of which are among the world’s oldest. Over the past two decades, their members, in their thousands, simply joined a growing exodus which, more recently, has brought hundreds of thousands of migrants and refugees – Muslims, Yazidis and Christians – fleeing the chaos in countries ravaged by endless wars, as well as occupation, drugs, arms and human trafficking. They flock to safer havens in North America, Turkey, and the EU but also, in this process, deprive their countries of origin of valuable human resources that are so badly needed for governance, stability and socio-economic development. So much for “*nation-building*”! Like many another narrative, from the famous “Chanson de Roland” (c. 1100), through Kipling’s “*White Man’s Burden*”, to the “*Western Liberal Order*” and the “*Free World*”, in our days, they help perpetuate a form of hero-worship, prolific in the number of heroes it creates in our midst, as well as military exploits that laud the conquests overseas and the “*crusading spirit*”. Promoting “*virtuous*” wars, in “*defence*” of our values – religious or political – has given birth to lobbies and scores of pressure groups, whose business is warfare. They make the work more dangerous than it had been already. Given this known proclivity, the best hope for humanity may be “*geriatric peace*”, consistent with the world’s broad demographic trends.

What goes around comes around

For two hundred and fifty years, beginning with the dawn of the Age of Lights, the world has seen the genesis, the growth and then decline of rival models of governance. Both were rooted in Antiquity; more precisely in the thinking of Classical Athens and Rome. These rival models acted in opposite directions. The first, as we have seen, promised freedom with equality, well-knowing that the one without the other would lead to contradictions, egregious inequalities and ultimately unrest and war. On all levels of governance, it prized the rule of law and, to this end, a necessary balance between the rival claims of groups or organised communities and individual people. Creation of the UN, after WWII, exemplified this thinking whose high-tide lasted a little more than three and a half decades. Then came a counter-culture which, in the name of progress, attempted to revert to unfettered individualism, and *de-regulation* at home, combined with *hegemony* and licence to interfere in other countries' affairs (Marchese 2020: 11-23). Hopefully, the pandemic, which brought to glaring light the numerous shortcomings of this approach and model, has also demonstrated the imperatives of balancing competing claims and needs under the rule of law. Once more, we may do worse than draw on the rich legacies that have served as the pillars of democratic governance and peaceful co-existence among nations.

From the Crusades to-date, waves of imperial expansion brought about a curious twist to the governance traditions bequeathed by Greece and Rome before the advent of Empire. In the words of F.A. Cleveland, “[t]he theory that government exists for common welfare and that a public office is a public trust” was revived and fortified (quoted by Mosher 1981:57). That it should be conducted under the rule of law, with *due process* and *consistency* took on a special weight against the rival dictum that “whatever pleases the Prince should have the force of law”. (*Quod principe placuit legis habet vigorem*). The Declaration of Independence and the US Constitution proclaimed as much, and much of the same could be argued of constitution-building in France in the late 18th century (Hauriou 1968: 163-169). Both in the USA and in France, Liberty and Equality were elevated to fundamental principles (Mosher F.C. 1976: 9). To be sure, the “self-evident truth” that all men are created equal may not have resonated, in Jefferson’s days in the same way as today. However, it pursued a train of thought, which was borne of Stoic philosophy and Roman Natural Law (Hays G. 2021: 37-40). It continues to this day. One of its basic precepts is that humans are born equal (*omnes homines aequales sunt*). How only a century later – in the late 19th century – in the pursuit of empire, as well as related agendas – not only this ideology but also political practice were turned on their heads remain two of the enigmas of

post-Enlightenment history. *Racism* and *inequality* were elevated to dogmas. Conquest and domination became noble and imperative; proof of excellence and valour. This shift made little sense without the potent legacy bequeathed by the Crusades. It started a process of *othering*, initially religious, then racial and geographical; a process which continues to our days. It bifurcates humanity sharply into two: those we consider our equals or “western” and “civilised”, and those that we dismiss and despise as “savages”, “barbarians” and “oriental”.

We have seen how this played out during the 20th century and into the 21st. A combustible idea, it rested on two assumptions which turned the fundamentals of the American and the French Revolutions, particularly equality, solidarity or community and freedom, on their head. Thus, at the dawn of the 20th century, a well-known British poet, Rudyard Kipling issued a clarion call to President Theodore Roosevelt, challenging him to accept and take on a new mission: the “*White Man’s Burden*”. More than a century later, few remember either Kipling or the “*White Man’s Burden*”. But both were widely read and discussed during the 1920s, 1930s and even in the war years. The poem celebrated the “civilising mission” of empires and graphically described their captives as “half-devil and half-child” (Immerwahr, D. 2019: 94). Legitimation of empire added substance to the doctrine that, for the good of “savages”, the West needed to act “*in loco parentis*”, guiding peoples in their care to Western virtue and values, *manu militari*, if necessary. A recent manifestation of this “crusading” spirit has given birth to expressions like “*the free world*”, “*nation-building*” and “*regime change*” prompting foreign interference, which continues to our days.

Centrality of equality to democratic governance

We witness, in effect, the progress or meanderings of ideas, some all too often bent to suit extraneous purposes. Born in the Ancient world, the concept of *equality* required a leap of faith confronted, as it was in those days as today, with mostly stark disparities afflicting society at large. Conflated in Antiquity, as it is still today, with the concepts of community and democracy, it had to accommodate the presence of categories of resident non-citizens: a varying number of immigrants (*metoikoi* or *peregrini*) and slaves. It needs to be emphasised that slaves, in the Ancient world, are not to be compared with those of modern times; products, this time, of economies borne of colonial expansion and human exploitation. Slavery in the Ancient world was often a transient condition. Manumission in Judaea occurred every seventh year. At the dawn of our era certainly, the institution of slavery in Greece and Rome,

was influenced by Stoicism, the growth of Natural Law (*jus naturale*) and the related concept of a common human essence, which extended equality to all members of the human community, providing the underpinnings of *civitas humana*. A common occupation of slaves in ancient times was that of *pedagogos* i.e., literally, escorting children. Epictetus, a slave in the early second century of our era, was a noted Stoic philosopher who later “ran a school for young Greek and Roman aristocrats” (Hays 2021: 37).

By contrast, from the days of Antiquity on, *inequality* was seared into the deeply-rooted institution of *patriarchy*, as well as in imperial rule and hegemonic dominance. This paralleled the weakening of democratic governance and of the rule of law. Both in theory and practice but with a modern twist, inequality took on a life of its own, during the late 19th and early 20th centuries, which also marked the apogee of racism, of “eugenics”, imperialism, Nazism, and fascism, throughout the Western world. Imperialism and Nazism elevated *inequality* onto a whole new level. They preached the cult of violence or hegemony and subjugation as necessary accompaniments to “progress” of the world. For centuries, they had been core features of *conquistas* proselytism which, after the Crusades, were featured in campaigns of many a western country. When President T. Roosevelt set out to conquer Cuba, he took with him a copy of Edmond Demolin’s book “*Anglo-Saxon Superiority*” (Immerwahr 2019: 68). Significantly, however, during the 17th century, tired of an “endless war” – the Thirty Years War, which ravaged Central Europe - rival Catholic and Protestant princes admitted the futility of trying to force their values on the recalcitrant “others”. In 1648, they signed the Treaty of Westphalia, which introduced two principles hitherto little known and dimly appreciated: the *sovereign equality of princes* (now nations) and the doctrine of *non-interference* in the domestic affairs of other States (*cujus regio, ejus religio*). Within our living memory, they have been twice reaffirmed, combined with non-aggression: in the League of Nations Covenant (1924) and, even more emphatically, the United Nations Charter (1945). Not surprisingly, they have been twice defied, on the eve of World War II and the dawn of the 21st century, which also saw the invasion and occupation of States in Western Asia.

Both left a trail of woes; we have not seen their end. Although explained away as wars to “right a wrong”, to enforce a “New World Order” or, indeed, as an intention to introduce a better way of life with human rights, prosperity and democratic governance, invasion and occupation have shown their limitations and *unsustainability*. They cannot go on for long – without an army of “*Quislings – collaborators*”, as both WWII and the more recent wars have amply demonstrated. In Eastern Europe notably, this regrettable phenomenon took on unique dimensions, later, in the 1940s and early 1950s, occasioning

the flight and exile to the Americas and massive reprisals at home (Mazower 2008: 259-471). Experience in West Asia and North Africa, in our days, points to a similar sequel, though it may be too early to tell (Allison 2020; Allison 2018; Wertheim 2017; Niblett 2017). Each time, we make believe that this time will be different because *we*, “Westerners”, are so much better. In fact, it is a pattern as old as Greek Antiquity and Ancient Rome. Some of its traits evolved, with changing circumstances but the hard core remains, later greatly reinforced by spreading faith and empire. It is a pattern breaking with equity and equality, diversity, and inclusion. With Empire and Christianity, as the official state religion, it was progressively invested with the urge to dominate on behalf of the Almighty. *Hegemony* morphed into a mission. From the Schism and the Crusades, through the days of the Inquisition and the Conquistadores, to the (Western) “White Man’s Burden” and the Western Liberal Order, in our days, this seamless continuity has been nothing less than signal. No other political culture or tradition in world history can match it.

Hegemony or non-interference?

The earliest intimations, as we have seen, go back to Ancient Greece and the Golden Age of Athens. Thucydides, the author of the *Peloponnesian War*, bequeathed us two notable speeches, both by Athenian leaders. One is the “*Funeral Oration*”, attributed to Pericles, who died of a plague in that 30-year war; the other has come out of the “*Mitylenian Debate*” (Thucydides 1984: 265-290). The former served to extoll the virtues and the glory of the Athenian democracy; the latter points to Cleon, the same who carried out the motion to put the rebellious Mitylenians to death. It contained this prophetic passage:

“I have often before now been convinced that democracy is incapable of empire, and never more so than by your present change of mind in the matter of Mytilene”

(Thucydides 1984: 281)

It took a leap of faith, after the Second World War, to reaffirm the principles of the Sovereign Equality of Nations and of Non-Interference as the foundation principles of durable peace. They swiftly became victims of a mighty *paradigm shift*, a push back and sea change, that swept the world at large during the 1980s, 1990s, and the start of this new century.

Both *equity* and *equality*, *inclusion* and *diversity* were “downsized” and have been in the cross-hairs ever since. On the international level, this shift began with Tony Blair, leader of the “New Labour”. In 1999, at a speech in Chicago,

he dismissed “non-interference” as being no longer valid (Niblett 2017: 18). The string of wars that followed indicated that the licence to “interfere” into other countries’ business was deemed to be a prerogative limited to very few. It harked back to the days of glamoured imperial expansion and of the “White Man’s burden”. Little did the mighty of our days know that others, far less prominent or powerful, would soon, opportunistically, also choose to join in the fray (Wertheim 2017: SR7). Hegemonism and interference have increasingly become counterproductive and perilous. They frequently invite both resistance and resentment, as well as a long trail of woes at home, outcomes of “interference” and “endless wars”.

As noted by Thucydides, democracy, hegemony, equality, interference, and war do not mix very well. Not only interests conflict but also values clash. During the 1980’s and 1990’s, on every level of governance, national and international, with the advent of the new paradigm, both service and equality came under strong attack to the detriment of our profession. In the words of H.G. Frederickson:

“In the reinventing-government movement, “service” is the enemy to be defeated by empowered citizens making choices, and empowered public servants arranging public choices”

(Frederickson 1996: 265)

The Managerial Model prioritised the Manager and the “stakeholder” (shareholder too) over the citizen/customer or employee. It primed obedience/discipline over participation and dialogue (“Let the Manager manage”!). Soon Public Administration morphed into Public Management to accommodate the needs *not* of the common man – the citizen or resident – but only very few at the top: the managers, “stakeholders” and shareholders; “pipers” who call the tune. New Human Resource Management expressed this concept well. Top priority was accorded to the three Ds (Downsizing, Devolution and Deregulation), in the quest of the 3Es (Expediency, Efficiency and Effectiveness). Subordinates, minorities, the women, and the poor were on *their own*. *Homo Economicus*, the outcome of this thinking, was born. Soon afterwards, the ongoing pandemic struck.

Democracy and peace or a new “brave new world”?

At the source of this attack on democratic values and equality was a “*Brave New World*”: the ideology that progress and good governance demanded a small government and “freedom for power holders”. Ideally, it should work

with a shrinking public service, as well as *Deregulation*, allowing market forces a free reign and leaving to the government the role of “facilitator” of business activity (World Bank 1994). Over time, we have seen the outcomes of such “facilitation”. Disparities have mounted exponentially to unprecedented levels, to the point of endangering peace, community, and democracy (Krugman 2020: 259-297; Fukuyama 2020: 26-32). Since ancient times, in Greece, in Rome and beyond, it has been widely acknowledged that wealth mutates to power, even changing fundamentals, which people take for granted. In these past forty years, examples of such changes have multiplied, and the *abuse of power* increased with vastly increased corruption. Disparities between the “haves” and the “have nots” have also escalated. While they may pass unnoticed at times of relative plenty, at times of crisis, by contrast, they cause the surge of anger and public unrest. Not only in North America, but also in parts of Europe and of the world at large, growing poverty with the pandemic has forced the hand of government to adopt remedial measures not only to succour the poor but also appease their anger and indignation. It has not always worked, as recent events demonstrated. What will the *new norm* be, as we exit from the crisis? This question is, for sure, on everybody’s lips (Fukuyama 2020: 26-32; Roberts 2020: 603-609). In fact, this very syndrome has been repeatedly present since the days of Antiquity, when freedom and equality, democracy and empire were debated by Aristotle and the historian Thucydides. The debate continues to this day. In Antiquity and today, but especially in our days, massive concentrations of wealth and capacity to use it to force the hand of governments, have undermined democracy and public administration, which rest on *equality* and *service*. Hegemony and inequality have often led to war, conquest, and interference especially in the absence of countervailing forces, as the past decades have shown (Allison 2020: 30-40; Allison 2018: 124-133).

Balance of power, equality, equity and *moderation* in governance and world affairs, *under the rule of law* appear to represent the quintessence of the legacy of Greek and Roman thought, as it evolved primarily in the days of self-government: the Golden Age of Athens and *Res publica* in Rome. This legacy changed drastically in the days of Empire, which shifted both the purposes and focus of the rulers to territorial conquest and aggrandisement and the accumulation of power, considering these assets as signs of divine favour. During the past two centuries, we have seen this pattern of governance play out, with mostly disastrous results. Even today, with World War II and its sequel still fresh on people’s minds, some governments, in spite of stated “good intentions”, readily shift from welfare to warfare, ostensibly in defence of peace and human rights. Under such circumstances, in spite of pious talk

by many a power holder, both *freedom* and *equality* remain at risk. They are not “convenient myths”. They undergird democracy, foster the cause of peace, and provide a surer path for global cooperation than hegemonic leadership, however well-intentioned.

After the 1980s, both equality and peace came under fierce attack mostly from the radical right, with narratives which featured neo-conservative thinking and the New Public Management but also bellicose narratives proclaiming the necessity of “moral clarity” and military build-up “in order to preserve and to extend an international order friendly to ... “our prosperity and our principles”.⁴ The triumph of such thinking, during the past decades, even more than the pandemic, may arguably be faulted for the afflictions, which the world has had to endure. We need economics and management to guide us to sound governance. Left to themselves, however, management and economics may tend to undermine both democratic governance and Public Administration. We need to couple Management and Economics with the study of History, Ethics, Public Law, Psychology and Sociology. It has been rightly claimed that Public Administration and the Public Service Profession rest chiefly on the pillars of citizens’ equality, the rule of law and due process. None of these has carried much weight with neoliberal thinking (Sommermann 2002: 33). To the New Public Management, as earlier mentioned, we owe a model of Man, the *Homo Economicus*: a one-dimensional man, discussed in some detail in yet another paper submitted for the Conference at Anaheim (2020). Needless to emphasise it: a *One-dimensional Man* (Marcuse 1964) may arguably, produce efficiency and effectiveness but, as Thucydides argued in the “*Funeral Oration*” attributed to Pericles, it hardly promotes the prototype of either a good citizen or a good public servant and member of civil society. Humans are *multi-faceted* and so should they remain. We need to reconsider, re-calibrate and re-order our priorities, to build a healthier Society, nationally and internationally.

Close on the heels of Covid and *One-Dimensional man*, this paper has attempted a partial response to the question, which lies at the centre of governance: “who benefits” from government; how much and how reliably; “who pays” for public goods and, other than effectiveness, how highly must we value “*distributive justice*” and *equity*? Since the Golden Age of Athens and the Roman *Res Publica*, these questions have represented the core of Political Science and Public Administration.

⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Project_for_the_New_American_Century

References

- Allison, G. (2020) "The New Spheres of Influence Sharing the Globe with Other Great Powers" *Foreign Affairs*, Vol. 99(2), pp. 30-40.
- Allison, G. (2018) "The Myth of the Liberal Order: from Historical Accident to Conventional Wisdom", *Foreign Affairs*, Vol. 97(2), pp. 124-133.
- Ascherson, N. (1996) *Black Sea: Birthplace of Civilization and Barbarism*, London, Jonathan Cape.
- Baimenov, A. and Liverakos, P. (Eds 2019) *Public Service Excellence in the 21st Century*; Singapore, Palgrave Macmillan, pp. 1-30.
- Carter, Z. (2020) *The Price of Peace, Money, Democracy and the Life of John Maynard Keynes*, New York, Random House
- De Vries and P.S. Kim (Eds. 2014) *Value and Virtue in Public Administration: a Comparative Perspective*, New York, Palgrave Macmillan.
- Frederickson, H.G. (1996) "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration" *Public Administration Review*, Vol. 56(34).
- Friedman, M. (1993) *Why Government is the Problem*, Hoover Institution press, Palo Alto.
- Fukuyama, F. (2020) "The Pandemic and Political Order" *Foreign Affairs*, Vol. 99(4), pp. 26-32.
- Hauriou, A. (1968) *Droit Constitutionnel et Institution Politiques*, Paris, Editions Montchristien.
- IIAS (2002) *Governance and Public Administration in the 21st Century: New Trends and New Techniques*, Brussels, International Institute of Administrative Science.
- Hays, G. (2021) "Tune out and lean in". *The New York Review of Books*, Vol. LXVIII (4), pp. 37-40.
- Herodotus, Book I (Lydia), M.I. Finley (Ed 1985) *The Portable Greek Historian*, New York Penguin Books, pp. 27-29.
- Immerwahr, D. (2019) *How to Hide an Empire*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

- Kim, P.S. (2019) "Preface", Baimenov A. and P. Liverakos, *Public Service Excellence in the 21st Century*, Singapore, Palgrave Macmillan, pp. xi-xxv.
- Krugman, P. (2020) *Arguing with Zombies*, New York, W.W. Norton & Co.
- Ktistaki, S. (2013) "L'Espace Administratif Européen et ces Implications: le Cas du Professionalisme de la Fonction Publique – dans les Pays d'Europe Continentale", D. Argyriades and Gérard Timsit, *Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space, Pour Dépasser la Crise: un espace Administratif Commun*, Brussels, Bruylant/IIAS, pp. 35-69.
- Marchese, D. (2020) "Madeleine Albright and the Merits of American Intervention" *The New York Times* April 26, 2020 , pp. 11-23.
- Marcuse, H. (1964) *One-Dimensional Man*, Boston Beacon Press.
- Mazower, M. (2008) *Hitler's Empire: How the Nazis Ruled Europe*, New York, The Penguin Press.
- Mosher, F.C. (1981) *Basic Literature of American Public Administration*, New York, Holmes & Meier Publishers Inc.
- Mosher, F.C. (1976) *Basic Documents in American Public Administration 1776-1950*,
- Nabatchi, T. (2010) "The (Re)discovery of the Public in *Public Administration*" in *Public Administration Review* Suppl. to Vol. 70 pp. S309-S311.
- Newland, C. & D. Argyriades (2019) "Reclaiming Public Space: Drawing Lessons from the Past as we Confront the Future; Sustainable Development Goal 16"
- Roberts, A. (2020) "The Third and Fatal Shock: Pandemic Killed the Millennial Paradigm", *Public Administration Review*, Vol. 80(4), pp. 603-609.
- Sen, Amartya (2009) *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sommermann, K.P., "The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting", *Governance and Public Administration in the 21st Century: New Trends and New Techniques*, Brussels, IIAS, pp. 67-82 & p. 33.
- The New York Times Magazine*, "Madeleine Albright on the Merits of American Intervention", April 26, 2020, pp. 1-23.

Thucydides (1984) "The Peloponnesian War", M.I. Finley (Ed. 1985) *The Portable Greek Historian*, New York, Penguin Books, pp. 217-380.

Wertheim, S. (2017) "A Trump Doctrine is Born" *The New York Times*, Sunday February 6, 2017, pp. SR1 & 2.

World Bank (1999/2000) *World Development Report: Entering the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press.

World Bank (1997) "The State in a Changing World", Washington, DC, World Bank.

World Bank (1994) *Governance: the World Bank's Experience*, Washington, DC, World Bank.

EFFECTIVE PUBLIC SERVICE DELIVERY: THE CASE OF AZERBAIJAN

Inji Jafarli¹

Abstract

Effective public service delivery has been playing a key role in Azerbaijan. For this purpose, one-stop shop based service delivery centres called “ASAN service” have been established to function under the State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan (SAPSSI). These well-equipped centres bring together entities to deliver services in a public-private partnership, keeping citizens’ needs at the centre of attention. Moreover, SAPSSI’s subordinate bodies also function in the field of digitalisation of public services and e-government, innovations, start-ups, and micro, small & medium enterprises (MSMEs).

Keywords: *public service delivery, e-government, digitalisation, innovations, start-ups, micro, small & medium enterprises*

Introduction

Need in quality public services and public administration reforms

In the past years, public administration reforms for improving service provision have gained substantial attention around the world. The public sector has been shaped by increased consumer demands, financial pressures, global investment competitiveness, public-sector reform initiatives, which have also led to the creation of new possibilities (PWC 2007). Thus, such matters as financial status, geographic location, management, and delivery strategies of public services are essential to the need for quality public service provision to meet the high expectations of citizens.

Due to these shifting demands, the public sector is urgently in need of defining its function, strengthening its consumer focus, and creating integrated models for service delivery. To achieve the desired advantages, these models should be more productive and effective in addressing citizens’ needs, which means that the needs of the citizens should be at the centre of every decision (PWC 2007).

¹ Chief Specialist of the International Relations Department of the State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. Email: i.cafarli@asan.gov.az

Starting in 2012, the Government of Azerbaijan took consistent steps to reform and reinforce areas related to public service delivery through the adoption of a series of laws and regulations on civil service, ethical conduct of civil servants, anti-corruption, access to information, ICT, e-government, etc. The reforms in Azerbaijan were focused on institutional arrangements, structures, systems, and the introduction of innovative practices to make them more conducive to civic engagement.

As citizen-centric models of public service delivery have been at the core of public administration reforms in Azerbaijan, one of the most successful steps taken in the implementation of the reforms was the creation of the State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan (hereinafter SAPSSI). SAPSSI was established by the Decree of the President of the Republic of Azerbaijan in July 2012, to provide high-quality public services to the citizens of Azerbaijan and promote innovations in this sphere. Its activity areas include public service delivery, digitalisation, innovations, and social projects.

SAPSSI is the central body of executive power that carries out the unified management of the “ASAN service” centres. It coordinates the functions of the employees of the state agencies to act at those centres, controls and provides periodic assessments, carries out mutual integration of databases of state agencies, accelerates the organisation of electronic services and improves the management system in this area. Moreover, SAPSSI directs activities of its subordinate bodies, such as “ABAD” in the field of micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs), “E-GOV Development Centre” for digitalisation, “Innovations Centres”, and “INNOLAND”, the latter focusing on start-ups and innovations among other.

One-stop shop model of public service delivery

Establishment of the “ASAN service”

The incorporation into the public sector of New Public Management ideas has influenced how public services are provided. Private sector strategies that place the individual at the heart of the entire business operation, are being increasingly adopted by the governments



Figure 1: Kurdamir “ASAN” Service Centre

around the world as a citizen-oriented model to ensure an effective delivery of public services (Huseynli, 2016). Several years earlier, citizen participation typically meant government-originating initiatives that enabled people to somehow engage in the public policymaking process (Cooper 2005).²

The goal for further optimising, simplifying, and aligning public services with citizens' demands and desires has led to the development of one-stop shop models of public service delivery. Adopting this approach, the Government of Azerbaijan has placed the citizen at the centre of its public administration policy initiatives. Thus, "ASAN service",³ overseen by SAPSSI, was established upon the initiative of the President of the Republic of Azerbaijan as an integral part of the reforms in the public administration realm. This initiative adopts advanced management principles, and it has resulted in a fundamental change in the field of public service provision in our country.

The "ASAN service" centres are one-stop shop-based entities for providing public services. These centres bring together representatives of 11 government organisations and 30 private companies providing more than 300 services through a public-private partnership. At the same time, these centres also provide functional-auxiliary services, including banking, insurance, legal support, translation, and other services. There are 5 "ASAN service" centres in the capital city of Baku, and 15 across regions, while 7 more centres are planned to be opened soon.

Citizens can find information about the centres and the available services either on the official "ASAN service" website (www.asan.gov.az) and the social networks, e.g., Facebook, Twitter, Instagram, or through the 108 Call Centre, and the "ASAN service" mobile application⁴. Furthermore, appointments can be made before visiting a centre, through the website, the mobile application or the 108 Call Centre, using an electronic integrated queue system.

With respect to provision of services, relevant state authorities are asked to make proposals which of their services can be allocated to the "ASAN service" centres as part of an inter-ministerial cooperation system. Quite

² Cooper states that there is a more grassroots effort now, as well as greater emphasis is placed on cooperation and deliberation, which has led to «the development of civic identity and the building of horizontal bonds among citizens through community organizations and engagement with government and business in the governance process».

³ The acronym "ASAN" stands for "Azerbaijan Service and Assessment Network", while the meaning of the word "Asan" is also "easy" in Azerbaijani. The "ASAN service" provides high-quality services based on good governance principles, efficiency, accessibility, transparency, comfort, and innovation.

⁴ To date, the «ASAN service» Facebook page has received more than 430,000 likes.

often, to enable a more efficient and more comfortable access to those services by citizens, SAPSSI is instructed to work with the relevant ministries and present proposals on the simplification of service delivery procedures, including reduction or elimination of required documents, which may be considered redundant, and shortening the service provision time.



Figure 2: Gabala “ASAN” Service Centre

Well-designed centres provide all the necessary facilities to make citizens feel comfortable when they visit them. They are spacious, well-organised and citizen-oriented, and include small libraries, wheelchairs, Braille text for the persons with visual impairments, etc.

The citizen-centric approach of “ASAN service” brings together many service providers that supply public services at one site to rural populations effectively as they cannot otherwise access such services easily. Mobile services, which



Figure 3: Mobile bus of “ASAN service”

include 10 large well-equipped buses and 1 “ASAN train”, are operating by traveling to conveniently reachable locations in the regions and remote areas that do not have “ASAN service” centres. By paying an additional fee, intra-city mobile services enable citizens to receive services at work or a home address, or any other location they wish⁵.

“ASAN service”, known as an innovative model, based on the one-stop-shop concept, has laid the foundation for an exceptional paradigm in increasing citizen satisfaction, reaching a remarkable 99.5% satisfaction rate. Furthermore, citizens can provide their feedback and suggestions, and voice their complaints through e-mail, and the “ASAN service” website and social media pages, as well as through the 108 Call Centre, and the Skype kiosks situated in the centres.

⁵ However, in promoting social cohesion and solidarity, intra-city mobile services are available free of charge to all persons with disabilities and children with poor health.

Moreover, a dedicated department within SAPSSI utilises several tools for monitoring and assessment of service provision levels, such as cameras recording the service process in the centres, or through the on-site presence of the department's representatives and surveys conducted among citizens. This department also collects and analyses statistical data on rendered services, citizen flow and applications, and it assesses the performance of service rendering officers, as well as it prepares periodical reports, investigates citizens' complaints and violations of service-related rules and regulations by service rendering officers and takes necessary measures in that regard.

The citizen-centric approach of "ASAN service" is not only limited to public service delivery, as it also gives the citizens the opportunity to have a volunteering experience at the centres. Volunteering in "ASAN Service" is a great opportunity for young and enthusiastic people between 17–25 years, who are eager to pursue their first work experience. To date, more than 24,000



Figure 4: "ASAN train"

volunteers have been involved in the work of the "ASAN Service" Centres, and more than 2,500 have been employed subsequently by the "ASAN Service" and relevant ministries⁶. However, volunteering is not limited to the youth only, as there are nearly 50 elderly volunteers as well. Additionally, out of the total of 24,000 volunteers, 60 are disabled persons.

Staff of SAPSSI, its "ASAN service" centres, subordinate bodies and private organizations are regularly involved in training programmes delivered by the "ASAN Training Centre". Moreover, alongside training at a local level, tailored special training packages are also offered to the international partners. Training programmes on improving public service delivery, human resource management, monitoring and assessment, public relations, etc. have been conducted for officials of several countries such as Afghanistan, Indonesia, Morocco, Montenegro, Turkmenistan, Uzbekistan, as well as for several regions of the Russian Federation, etc. Additionally, due to the current situation with the global pandemic, these training programs have continued to be conducted online. The purpose of the training programmes is to enhance the skills and knowledge of government employees in the field of public

⁶ Young people that participate in the "ASAN School" volunteering training programmes gain theoretical knowledge, which then utilise during their internship at the «ASAN service» centres. Once volunteers complete their service, they are awarded a certificate and a reference letter.

management, as well as stress, time, and conflict management, effective communication, protocol, etc. in order to achieve the highest rate of customer satisfaction.

Introducing a merit-based recruitment system, inculcating the values of professionalism and integrity, developing skills and leadership qualities, and applying a performance-based appraisal system are pivotal in terms of raising the quality of public service delivery. Therefore, SAPSSI applies a performance-based motivation scheme to reward public servants in “ASAN service” centres.

Moreover, in order to serve the public with information on the public sector and enhance citizens’ awareness of public services, their rights and obligations, “ASAN Radio” was established in 2015 as the first-ever and unique radio specialised in the field of public services. “ASAN Radio” is a primary source of information for citizens on the activities of “ASAN service” centres and projects that they implement. It also provides news and information on the public sector, the social and economic life of people and prepares and delivers cultural programmes that inform, educate, enlighten, and enrich the public.

Digitalisation of public services

“E-GOV Development Centre”

Public service needs to spearhead innovations to deal with complex challenges. The priorities of the SAPSSI include harnessing disruptive technologies to serve the citizens more effectively and efficiently, moving from the one-stop shop to a non-stop shop model, where “the citizen does not have to perform any action or fill in any forms to receive government services” (Scholta et al. 2019). For that purpose, the “E-GOV Development Centre” was established, a public legal entity under SAPSSI⁷.

The Centre’s functions include the development, administration, and integration of the e-Government Information System (EGIS), the creation of products and services within a single EGIS, building or adopting systems of state importance, implementing



Figure 5: E-Gov Development Centre

⁷ Presidential Decree No 1885 “On about e-government development and measures related to transition to digital government” (14 March 2018).

public-private partnership projects, and providing advice and support for digital projects. By the end of the first quarter of 2021, more than 100 organisations, including government institutions and their subordinates, as well as private organisations, have joined the EGIS. In the field of e-services, G2G, G2C, G2B services are developed and made available to citizens to use. As the primary users of these e-services are the Azerbaijani citizens, surveys are regularly administered among the population. Based on the results of these surveys, existing e-services are improved, and new services are introduced.

In June 2019, a new personal cabinet-based e-government portal – “my-Gov” - was launched. This portal, along with mobile applications launched in 2021 offer digital solutions in obtaining references from different sources, and accessing documents and information provided by government institutions through mobile devices, while allowing single-on access to government portals, regulating access to personal data, and eliminating data deficiencies in information systems.

Solutions such as the digital portfolio were created in the personal cabinet-based e-government portal. The digital portfolio contains up to date personal information for citizens. This application can provide proactive notifications of changes in personal data, and it has a feedback module to manage data accuracy through access to integrated government portals. The application can also issue permissions and monitor the status of personal data sharing.



Figure 6: “My Gov”

The number of users of the “my-Gov” portal increased ten times between 2019 and 2020. The portal provides 700 e-services and it accepted more than 500,000 registrations for e-services.

In turn, the “**ASAN Login**” **Single Sign-On System** was created as a unified solution to the challenges of different portals, such as the need to remember different usernames and passwords, the inability to register without a mobile number associated with a personal identification number, and the lack of access between service portals and remote authentication systems. “ASAN Login” eliminates the need to remember many usernames and passwords and thus it minimises the risk of data leakage. A citizen, once registered in “ASAN Login”, can easily access the portals of all integrated organisations and apply

for any service they provide. By the end of the first quarter of 2021, access to more than 52 e-services is provided through this system.

The “**ASAN pay**” system has been established as a tool for directly informing citizens about state payments, electronic payment of duties and other state fees, and the formation of protocols by state bodies in an electronic environment. The system provides its services to the public, on a 24/7 basis, through a web portal, a mobile application and payment terminals. Thus, it relieves citizens from the loss of time and resources, as well as the need to wait in line.



Figure 7: ASAN login



Figure 8: ASAN pay

Statistics reflect that more than 300 organisations have been integrated into the “ASAN pay” system and more than 670 services are provided (1st quarter 2021). Through this system, it is possible to pay administrative fines, duties, taxes, customs levies, as well as make court and justice payments.

The concept of digital and modern government requires effective management of large amounts of information. Each government agency stores and manages its own information.

However, in order to better serve the citizens, various agencies must constantly transmit the necessary information to each other safely and quickly. The National Information Exchange System “**ASAN Bridge**” – an integrated module of EGIS - provides coordination of state information resources and systems, as well as fast, stable and secure exchange of information between those resources and systems⁸. In addition, the “ASAN Bridge” has certain significant functionalities such as centralised management of relevant permits when transferring information from one institution to another, receiving and transmitting all types of services, versioning

⁸ The “ASAN Bridge” system which eliminates dependence on physical equipment (cards, tokens, etc), can work on all operating systems. The system also allows for problem detection within the system, and promptly eliminates it through its monitoring module.

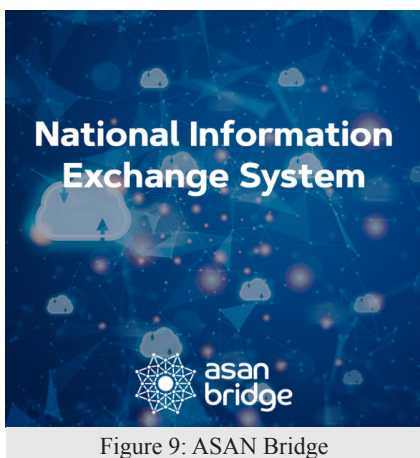


Figure 9: ASAN Bridge

of services in order to increase the stability of transmitted services, division of services into sub-services and thus enabled to transfer only the necessary information between the parties involved in a transaction.

Another essential project of “E-GOV Development Centre” - “**ASAN Visa**” has been created to simplify the visa issuance procedure for foreigners and stateless persons planning on coming to Azerbaijan. “ASAN Visa” system’s directions include electronic visa issuance through the online portal of

www.evisa.gov.az, and provision of visa issuance upon arrival at International Airports of Azerbaijan. People who plan visiting Azerbaijan can apply for an electronic visa before coming to the country. Only the details of national passports of individuals wishing to visit Azerbaijan are required during the application process for the electronic visas. Depending on the applicant’s choice, visas can be issued within 3 days or 3 hours.

Support for start-ups and innovations

“Innovations Centre”, “ASAN Communal” and “INNOLAND”

The introduction of innovation in public service delivery is a priority for the Azerbaijani Government in the framework of its modernisation efforts. Thus, the “Innovations Centre” was established in 2013 under the SAPSSI envisioned as a pioneer in the developing and building an innovation ecosystem. The Centre aims at making innovations accessible to everyone, and everywhere in Azerbaijan. Introducing innovations in public service delivery and new innovative business solutions for both private and public entities, as well as establishing and improving information systems, and supporting start-ups are an integral part of the “Innovations Centre” mandate.

Through “ASAN Communal” Centres close to 50 utility services are offered in a one-stop-shop format and around 2,000 citizens receive public and private utility services daily. To date, close to 2 million applications have been received by “ASAN Communal” centres. Currently, there are 2 “ASAN Communal” Centres, and 2 more are planned on being opened.

Innovating public service delivery has an immediate impact at a nationwide scale, affecting the wellbeing of millions of people. Starting from 2018, the “Innovations Centre” enhanced its operations for developing the start-up ecosystem by providing a favourable environment, funding opportunities and practical tools to the early-stage entrepreneurs. In addition, the “INNOLAND”



Figure 10: “INNOLAND» Incubation and Acceleration Centre

Incubation and Acceleration Centre offers a creative, dynamic and collaborative Co-Working environment for innovative companies, and incubation and acceleration programmes for start-ups.

The “Innovations Centre” also fosters regional development of start-up and innovation ecosystems and it supports private sector innovative start-ups and SMEs. In 2019, two regional branches of “INNOLAND” Incubation and Acceleration Centre were opened in Sheki and Shamakhi city. Through these regional branches and partnerships with other local players, the “Innovations Centre” implements several projects for encouraging the development of tech start-ups in the regions through strengthening local capacity.

In this context, the “Innovation Centre” opened its Innovations House in Silicon Valley in 2020 to meet the growing demand of the national start-up ecosystem for access to the international market. It also founded the worldwide Azerbaijani Tech Diaspora in order to support local start-ups. The Innovations House connects the start-up ecosystem of Azerbaijan with the Silicon Valley and helps Azerbaijani start-ups to expand their products and services to foreign markets and participate in different acceleration programmes in Silicon Valley as well as raise investment capital. The Tech Diaspora is established to further strengthen the ties between the Azerbaijani start-up ecosystem players living in different countries of the world, and Azerbaijanis working in the field of innovative technologies.

Cultivating skills, supporting people and companies to accelerate the digital transformation process, improving lives and businesses are currently the focus areas of the “Innovations Centre”. In 2019, the “Innovations Centre” organised a Start-up Fest, which is the first in a series of events dedicated exclusively to start-ups. The purpose of this annually organised event is to bring together young tech entrepreneurs, angel investors, corporations,

government organisations, universities, media, and international guests from different countries aimed at making a positive contribution to the Azerbaijan ecosystem by creating opportunities for experience exchange.

In 2020, the Innovation Centre organised more than 100 local and international events on technological innovation in the fields of finance, tourism, agriculture, technology, information security, which was attended by more than 8,000 participants. In 2021, the “Innovations Centre” together with SAPSSI and the global venture capital firm “500 Start-ups” launched Azerbaijan the “500 ASAN Start-up Programme” to provide world-class programming and mentorship services to the early-stage entrepreneurs in Azerbaijan.

Support for MSMEs

“ABAD” public legal entity

Alongside the “Innovations Centre”, the creation of the “ABAD” public legal entity was one of the crucial steps taken to improve MSMEs in the country⁹. The main purpose of establishing this organisation was to carry out socially-oriented projects aimed at ensuring the active participation of the citizens in the socio-economic life of the county, developing micro, small, and medium entrepreneurship, raising the employment rate of the population and supporting the formation of competitive family businesses in the country. The “ABAD” implements assistance projects for family businesses engaged in handcrafting and food production.

Being the country’s prominent national network for advancing family businesses, “ABAD” aims at accelerating entrepreneurial development and thus increasing capacity of the MSMEs and helping to ensure the sustainability of new start-ups. Through its multifaceted activities, “ABAD” addresses the challenges that prevent and impede the development of community-based family businesses and rural entrepreneurship. Operating on the one-stop shop principle, the “ABAD” renders services from A to Z to family households that lack the required knowledge and professional skills. Business planning, marketing, training courses, branding, design and packaging, financial accounting and legal assistance are among these services. A person starts their journey with “ABAD” through the portal www.abad.gov.az.

“ABAD”’s main innovative approach is the “ABAD” factories that are fully equipped with cutting-edge machinery and families can work there on shifts

⁹ The “ABAD” public legal entity, run by SAPSSI, was established by the Presidential Decree No 1047 (23 September 2016).

free of charge. However, the production equipment belongs to “ABAD” and the production process is supervised by ABAD’s technicians. Additionally, the fast and easy legal support of “ABAD” is making this project, even more, one of a kind. Technical equipment for qualitative production and subsequent effective distribution of final products to the stores are also activities carried out by “ABAD”. In other words, “ABAD” assists citizens who want to kick-start their business with a plain idea and get access to the eye-catching store shelves.

For building each family business whether it is engaged in the production of food or crafts, the “ABAD” team accompanies each family, and learns and grows with them together. The organisation of the sales is the final, and crucial step of the support “ABAD” provides to family businesses. For this, “ABAD” signs contracts with retail agents (supermarkets)¹⁰.



Figure 11: “ABAD”’s Ethno-boutique

“ABAD” joined the UN-WEPS platform for advancing gender equality and women’s empowerment in the workplace, marketplace, and the community. “ABAD” has also joined the world’s largest corporate sustainability (a.k.a. corporate social responsibility) initiative, the UN Global Compact, a non-binding United Nations pact to encourage businesses worldwide to adopt sustainable and socially responsible policies and to report on their implementation.

The “ABAD” model was presented at the “UN Public Service Forum” in The Hague, Netherlands in 2017. The Republic of Kazakhstan showed interest in applying the “ABAD” model, and as a result, it has been successfully implementing in the Turkistan region of Kazakhstan since July 2019 based on the Protocol of Intention signed between the two sides on cooperation in the field of development of micro-business for handicraft. Furthermore, some segments of the “ABAD” project have also been adopted by certain provinces of Indonesia since 2017.

¹⁰ The products of “ABAD” families are all-natural and do not contain any chemical additives, they are offered for sale under the “ABAD” brand and with a special design individually tailored for each family business. The range of “ABAD” products includes artisanal foods and handicrafts such as sausage, cheese, dried fruit, jams and canned vegetables, tea, flour, beverages, woodwork, carpets, and all kinds of souvenirs.



Figure 12: Guba “ABAD Factory”

With the belief of “knowledge is gained through experience”, “ABAD” is pleased to bring its members into contact with professional local and foreign experts. To date, jam, confectionery, dairy, financial management, and marketing experts have trained “ABAD” producers at Balakan city

“ABAD Regional Centre”, at Guba city “ABAD Factory”, and “ABAD” staff at its headquarters.

Achieving economic diversification, maintaining a high development pace of the non-oil sector, increasing competitiveness, minimising urban and rural disparities, enhancing export possibilities and investing in regional development has long been on the agenda of the Government of Azerbaijan. Thus, the “ABAD” Concept has focused on the processing of agricultural products and handicrafts in its efforts to develop the non-oil industry sector by implementing a series of complex measures to create and increase the productivity of new enterprises through the application of modern technologies.

“ASAN” in the international arena

International achievements

“ASAN service” has received numerous awards and international standard certificates in recognition of its high-quality work and achievements in the delivery of public services. First and foremost, the “ASAN service” was the recipient of the 2015 United Nations Public Service Award (United Nations Public Administration Network, 2015)¹¹. The United Nations Public Service Award is the most prestigious international recognition of excellence in public service. On 24-26 June 2019, SAPSSI organised the UN Public Service Forum in Baku, which was attended by 800 delegates from more than 100 countries, Azerbaijan received a UN “Special award for advancing public service through the application of digital government”.

The State Agency has been actively engaged in practical cooperation and partnerships and has been developing relations with international agencies and other similar entities. High-level foreign dignitaries visiting Azerbaijan have been using the opportunity to visit the “ASAN service” centres to

¹¹ It was the result of a contest that lasted between November to May 2015 that considered several hundred initiatives from around the world.

personally get acquainted with the unique Azerbaijani model of public service delivery mechanism. So far, the “ASAN service” centres have hosted more than 900 official delegations. Furthermore, as a holder of the United Nations Public Service Award, the “ASAN service” has received the attention of countries – as best practice - wishing to modernise their public service delivery systems based on the “ASAN service” model.

Therefore, Memorandums of Understanding with more than 15 states, such as Italy, France, Korea, Turkey, Montenegro, Morocco, Indonesia, Afghanistan, Uganda, etc. and several international organisations (ICESCO and UCLG-Africa) have been signed¹².

In this regard, Afghanistan has established a one-stop shop entity for rendering public and private services on the basis of the “ASAN Service” model of the Republic of Azerbaijan. The first “ASAN Khedmat” Centre was launched in Kabul, in January 2019.



Figure 13: 2015 United Nations Public Service Award for “ASAN”



Figure 14: 2019 United Nations Public Service Forum in Baku

SAPSSI has also been awarded with international certificate ISO: 9001:2008 standards associated with the quality management of “ASAN service” centers¹³. Application of quality management systems in SAPSSI means that every action in “ASAN service” complies with rules and mechanisms of transparency.

In 2014, SAPSSI and Sabirabad “ASAN service” center was awarded with another

¹² “ASAN service” and a number of its projects (ASAN Pay, ASAN Mektub, ASAN Kadr) have been included as best practices on the United Nations South-South Cooperation Mechanisms and Solutions portal.

¹³ ISO is an international certification organization that develops international standards.

international certificate in accordance with OHSAS 18001: 2007 standards. The main requirement of the standard was establishment of safe administrative buildings and a healthy work environment at the centers, provision of effective, transparent and efficient services by employees, as well as taking all the necessary measures for the safety of the citizens.

In March 2018, the UN Human Rights Council (UNHRC) overwhelmingly adopted a resolution initiated by the Azerbaijani Government¹⁴. The purpose of the resolution is to encourage the “transparent, accountable and efficient public services delivery” principle within the UN system, based on the “ASAN service” concept, which is one of the most important achievements of Azerbaijan in fighting corruption. It also recognises the United Nations Public Service Award, received by “ASAN service”, as the most prominent international recognition of excellence in public service within the United Nations system and encourages United Nations entities and other international organisations to continue to promote and reward such initiatives and their replication.

On October 25, 2018 a cooperation agreement was signed between ICESCO and SAPSSI. According to the Cooperation Program, the “ASAN award of ICESCO” for advanced governance has been established. “ASAN award of ICESCO” will be presented for experiments reflecting innovations in member states of ICESCO.



Figure 15: Signing of the Declaration of Intent on the establishment of ASAN International Association

¹⁴ “Promoting human rights and Sustainable Development Goals through transparent, accountable and efficient public services delivery”.

SAPSSI has not only introduced a new model of public service delivery unique in itself, but has also been sharing this great experience with other countries. The Declaration of Intent on the establishment of ASAN International Association of Public Service Delivery Entities was signed during the UN Public Service Forum in Baku in June 2019. The document was signed by representatives of Azerbaijan, Turkey, Morocco, Montenegro, Indonesia, Afghanistan, Uganda, and the United Arab Emirates. The aim of ASAN International Association is to establish unique cooperation in the provision of public services between partners, create an institutional network of experts and specialists to discuss current problems and important issues for effective management in the relevant field.

Conclusion

Since the establishment of SAPSSI in 2012, the public service delivery sphere of Azerbaijan has undergone major improvements. Internationally recognised as one of the best practices in the public service delivery arena, one-stop-shop based “ASAN service” centres bring together entities to deliver services in a public-private partnership, keeping citizens’ needs at the centre of attention. The service has proven itself through the increase of service satisfaction rates, the decrease of excess bureaucracy, reduction of corruption, etc. The smooth transition from one-stop-shop to non-stop-shop has also brought extra convenience for citizens, as digital services have become available one click away through electronic devices. Moreover, Azerbaijani government’s special attention to innovations, start-ups and MSMEs have a significant impact on the development of the economy, the development of the private sector in Azerbaijan and increasing the employment rate and living standards of the citizens. The international experience of SAPSSI shows the adaptability of the Azerbaijani models of service delivery in foreign countries as well.

References:

Publications and Reports

Cooper, T. (2005) Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda. *Public Administration Review*, 65(5), pp. 534-535.

Huseynli, E. (2016) One-Stop-Shop Public Service Delivery Model: The Case of Azerbaijan.

“Transforming the citizen experience: OSS for public services”, PricewaterhouseCoopers;

<http://www.pwc.com/gx/en/government-public-sector-research/pdf/one-stop-shop-2016.pdf>

Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M. and Becker, J. (2019) From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*, 36(1), pp.11-26.

PWC (2007) “The road ahead for public service delivery”. Price Waterhouse Coopers, Public Sector Research Centre; https://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/the_road_ahead_for_public_service_delivery.pdf

United Nations Public Administration Network (2015) 2015 United Nations Public Service Awards Winners Fact Sheet;

<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94633.pdf>

European Commission (2015) Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan. Progress in 2014 and recommendations for actions;

http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/azerbaijan-enp-report-2015_en.pdf

United Nations (2016) Report on the 15th Session of the United Nations Committee of Experts on Public Administration;

<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96272.pdf>

Decrees and Resolutions

Presidential Decree No 685 “Measures concerning the establishment the State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan and the improvement of services rendered to the citizens by state entities” (13 July 2012).

Presidential Decree No 706 “Ensuring the activity of the State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan” (5 September 2012).

Presidential Decree No 1885 “On about e-government development and measures related to transition to digital government” (14 March 2018).

United Nations (2018) Resolution 37/7 adopted by UN Human Rights Council on Promoting human rights and Sustainable Development Goals through transparent, accountable, and efficient public services delivery on 22 March 2018.

Websites

Afghanistan’s “Asan Khedmat”: <http://www.asan.gov.af>

South-South Cooperation Mechanisms and Solutions, ASAN Cadre: <http://southsouthworld.org/solution/view?id=274>

South-South Cooperation Mechanisms and Solutions, ASAN Pay: <http://southsouthworld.org/solution/view?id=276>

South-South Cooperation Mechanisms and Solutions, ASAN Service: <http://southsouthworld.org/solution/view?id=273>

Acknowledgements:

My deepest gratitude to Mr. Abdul Aliyev, Head of the International Relations Department, and Mr. Mahammadali Khudaverdiyev, Head of Division of the International Relations Department at SAPSSI, for their relentless support, constructive advice, and invaluable contribution.

GENDER EQUALITY IN THE HIGH POSITIONS OF THE AZERBAIJANI GOVERNMENT

Inji Hasanova¹ & Safura Aliyeva²

Abstract

Women empowerment is part of the Sustainable Development Goals Azerbaijan is working towards their achievement. However, challenges exist that hinder the attainment of gender equality in high-level positions in government. Such challenges are the stereotypes related to the role of women in the community and women's uncertain self-confidence and interest. This article analyses the existing level of gender inequality in high-level positions in the administrative system of Azerbaijan utilizing qualitative and quantitative data. It concludes suggesting alternative policies to tackle the gender inequality problem, e.g., introduce a quota system, raise public awareness about the significance of women in society, etc, which are evaluated across such criteria as effectiveness, legality, political acceptability, and administrative feasibility.

Keywords: *Women empowerment, senior administrative positions, gender equality, quota system, Azerbaijan.*

Introduction

*"I'm willing to be seen. I'm willing to speak up.
I'm willing to keep going.
I'm willing to listen to what others have to say.
I'm willing to go to bed each night at peace with myself.
I'm willing to be my biggest, best, most powerful self."*

Emma Watson

"Gender equality and women empowerment" is considered one of the key factors for the sustainable economic development of Azerbaijan in congruence with the Sustainable Development Goals (SDG) it has adopted. This is because "*Only by ensuring the rights of women and girls across all the goals will we get to justice and inclusion, economies that work for all, and sustaining our shared environment now and for future generations.*" (UN Women 2018).

¹ Master of Arts in Public Policy, Nazarbayev University, Kazakhstan. Email: inji.hasanova@alumni.nu.edu.kz

² Master of Arts in Public Policy, Nazarbayev University, Kazakhstan. Email: safura.aliyeva@alumni.nu.edu.kz

The country is working vigorously towards their achievement, as only a small percentage of women occupy high-level government positions in the country's Administration (UNDP 2015).³ It is important that more women occupy such positions, as women leaders tend to maintain equity in society and put more emphasis on education, health, and social welfare while observing economic sustainability principles, instead of focusing on defence spending, a most common preference among their male counterparts (Global Education Monitoring Report 2017).

The Conventions “On the Political Rights of Women” and “On the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women” of the United Nations provide the international legal framework for Azerbaijan to promote women rights. In the eyes of the law, women and men are equal and any discrimination based on gender is inadmissible in accordance with the Constitution. The State Committee for Family, Women and Children Affairs and the Presidential Decree “On Implementation of the Gender National Policy in the Republic of Azerbaijan” are some of the policies and tools to encourage women's participation in the political and community life.

In 2020 Azerbaijan's score on the Global Gender Gap Index was 0.687 – measured on a scale 0 (=no parity) to 1 (=full parity) - placing the country at the 94th position among 163 countries⁴. On the dimension of economic participation and opportunity for women, the country's score was 0.748 (33rd position). Conversely, on the dimension of their political empowerment the score, was 0.063 (140th position). Such low rankings are due to several factors prevalent in the political, economic, and social life of Azerbaijan. For instance, the lack of belief and interest of women on their power and development potential, or the prevalent negative and prejudiced stereotype images entrenched in society affecting women's education prospects.

“When the dominant social culture precludes young women from enjoying a full education and socializes them from birth into roles that are removed from the world of public decision making, then, the pool of likely women politicians is substantially reduced”

(Reynolds 1999: 550).

³ UNDP Country Profile 2015; <https://www.sdgfund.org/goal-5-gender-equality#:~:text=Empowering%20women%20and%20promoting%20gender%20equality%20is%20crucial%20to%20accelerating%20sustainable%20development.&text=Ensuring%20universal%20access%20to%20sexual,targets%20to%20realizing%20this%20goal.>

⁴ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

These factors play a significant role in women's prospects in advancing to high-level positions in the Administration of Azerbaijan. Other factors are the choices women make on occupational areas, intra-family responsibilities and even access to the Internet; all considered crucial for their self-development and social and political participation (Azerbaijan HDR 2007)⁵.

Thus, it is high time that discussions regarding women's role in the world are initiated by highlighting the implications of women power in the political, economic, and public life. Margaret Thatcher, a decade-long PM of British Government said that *"If you want something to be said, ask a man, if you want something to be done, ask a woman."*⁶ If women believed in their success at least as much as Thatcher believed in hers, there would be a few "Thatcher" occupying high positions in the Administration of Azerbaijan.

The issue of gender inequality is analysed here based on the following research question: What are the appropriate strategies to facilitate women empowerment as part of the Sustainable Development Goal 5 achievement, and to achieve gender equality in the high positions of the Azerbaijani government system? This policy problem is analysed utilising both quantitative data collected from reports of international organisations and the State Statistical Committee (SSC), as well as qualitative data from the existing literature on the subject matter.

DISCUSSION

Achievements

In overcoming these gender equality related challenges, the Azerbaijani government has attempted to implement many initiatives, including the design and implementation of new policies, and joining international organisations advocating the protection of women rights. In accordance with the Presidential Decree "On Implementation of the National Gender Policy in the Republic of Azerbaijan", the local executive authorities across the Azerbaijani regions must appoint at least one woman as their Deputy Heads. Thus, 77 out of 85 Heads of local executive authorities had a woman deputy head in 2017 (SSC 2017). Furthermore, the participation rate of female representatives in Parliament has increased from 4.3% to 16.1% between 1990 and 2017 (SSC 2017). This is an indicator that some considerable progress has been made in the participation of women in occupying decision-making positions, although such expansion is not glaring. Additionally, the Social Capital, Media and

⁵ https://www.brainyquote.com/quotes/margaret_thatcher_127088

⁶ <http://hdr.undp.org/en/content/gender-attitudes-azerbaijan>

Gender Survey indicates that 83% of the population is willing to vote for a woman representative in the next parliamentary elections.

Challenges

The collapse of the Soviet Union paved the way for a transition to a new political and economic model and the creation of a free market economy. It resulted to the closure of industrial plants and other business enterprises of the soviet times across the country leading to a dramatic increase in both men and women unemployment in the 1990s (Najafizadeh 2003: 296). The economic transition that ensued changed immensely the role and status of women in society.

Firstly, the absence of jobs in both the public and private sector forced women to seek alternative job opportunities to provide for their families, e.g., as street vendors, farm pickers, or doing home-based work; jobs mostly operating in the informal market. Secondly, the lack of jobs induced male workers to migrate to other countries to find employment, so they could earn money to support their families at home to meet their living cost needs. This condition made women to assume a dual role, that of caregiver and breadwinner at the same time.⁷

However, while the government takes steps to improve women's access to education, services are limited at the present time. The recent development in service provision to lighten daily domestic tasks for women by providing laundry services and inexpensive meals is mainly concentrated in urban areas (ADB 2019: 56). Therefore, most women in the country are still required to dedicate their time for domestic tasks; and "time poverty" remains as an inhibitor to women's empowerment. Such stringent conditions discourage women for advancing their careers, let alone being part of the political realm and for claiming higher-level positions in the public sector.

Furthermore, those women, who were political leaders in the previous regime lost their positions after the collapse of the Soviet Union, due to changes in the laws. The rate of female deputies in Parliament decreased from 40% to 6% after the annulment of the former Soviet Union "quota system" which guaranteed that 33% of the seats in the Parliament should be occupied by women representatives (ADB 2005; 2019: xiv).

⁷ This situation is associated with "time poverty" of women with respect to a "triple shift", i.e., women do not have sufficient time to increase their education and work skills due to their responsibility in terms of child care, housework and other works related with gaining additional income, including elder-care works (ADB, 2005: 5).

Currently the number of women in decision-making level position in all Ministries is very low. According to SSC data, Natavan Gadimova - Minister of Culture and Tourism of the Nakhchivan Autonomous Republic - has been the only woman minister in Azerbaijan since 2015. Another woman is the only head among local authorities, the head of the Absheron local authority.

The transition period increased pressure on women as gender-based stereotypes and patriarchal traditions were also exacerbated during this time. The Social Capital, Media and Gender Survey findings reveal that 67% of the population - 66% women and 68% men - support the notion that the main role of women is to take care of family and to do housework, e.g., cleaning, washing, cooking, and ironing. 61% of the respondents also claim that when mothers work, children suffer a lot. Moreover, 77% of the sample population said that males should be the decision-makers in the family.

These viewpoints assert that most of the men and women in the society are not in favour of women to work in because taking care of their families is their priority, thus pursuing a career or holding a professional job are not essential parts of their lives.⁸ Thus, distinct division of the gender roles persists through generations effectively creating obstacles for women who aspire to follow a different path rather than being caregivers. Such gender stereotyping discourages women to become active members of the economic and political life of the country.⁹

Recommendations

The prevailing circumstances suggest that a quota system and public awareness campaigns on the role of women are suggested policies to remedy the status quo.¹⁰ In fact, the provisions of the presidential decree for a compulsory number of women deputy heads are an effective and appropriate way to apply the quota system in the country. Experience demonstrates that this alternative policy is highly likely to be effective, administratively feasible, and politically

⁸ The survey has asked questions in terms of what kinds of skills and knowledge their parents taught them during being teenagers or while growing. 96% of the female respondents emphasize that they were taught mostly how to do domestic chores while 74% of the men mention that they were taught how to repair electrical appliances (Muller, 2012, p. 7; Asian Development Bank, 2005, p. 28).

⁹ An Australian study claims that women in senior managerial positions are more active when they work with other women peers (Rey 2005: 9). It means that if the number of women in managerial positions increases, then women will be more willing to be active in the political life.

¹⁰ The quota system should be based on based on the criteria of effectiveness, legality, political acceptability, and administrative feasibility.

acceptable and it satisfies the criterion of legality since the Constitution supports gender equality.

Furthermore, current conditions and existing stereotypes should be altered to allow women to occupy positions of power. Thus, public awareness about women's significant and irreplaceable role ought to be raised to increase women's confidence and interest, but also, even much more crucially, to influence men's views regarding women's position in the community, since they are fathers, brothers, sons, and husbands of women, and who prevent women's development by default. Public campaigns are effective, politically acceptable, and administratively feasible since they aim to contribute to the social welfare.

Hence, any positive change would result to more opportunities for women to get a higher education, improve themselves, and become eligible for high-level positions. However, enforcing gender equality in the country by allowing more women to occupy high-level positions in government is a process that requires time and thus will be effective in the long-run.

Conclusion

The goal of achieving gender equality is one of the main initiatives for Azerbaijan to fulfil its Sustainable Development Goals aspirations. To accomplish this goal, the country has implemented many significant initiatives such as joining international conventions and enacting legislation, relevant to the protection of women rights. However, these initiatives will take some time to accomplish their expected goal, as obstacles still do exist, which prevent their achievement. The negative influence of economic transitions has affected the social, economic, and political lives of women. The absence of jobs, the high rate of unemployment, and the huge increase of their responsibilities have sustained the gap between men and women pursuing a career. The situation has also demotivated women to compete for decision-making positions.

Notwithstanding, Azerbaijani women have been successful to some degree by raising their voices and increasing their numbers in occupying high-level positions in the Administration and Government. Alternative policies such as the quota system, and public campaigns dedicated to promoting women's empowerment are recommended to tackle the problem.

References

Asian Development Bank (ADB) (2005) Country Gender Assessment: Azerbaijan.

Asian Development Bank (ADB) (2019) Country Gender Assessment: Azerbaijan.

Cheryl de la Rey (2005) Gender, Women and Leadership. *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, (65), 4-11; <http://www.jstor.org/stable/4066646>

Dahlerup, D. (2005) “No Quota Fever in Europe?”.

Global Education Monitoring Report (2017) “Accountability in Education: Meeting our Commitments”, UNESCO; <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education>

Muller, S. (2012) Social Exclusion of Women in Azerbaijan, (40), 6-8.

Najafizadeh, M. (2003) Women’s Empowering Care Work in Post-Soviet Azerbaijan. *Gender and Society*, 17(2), 293-304; <http://www.jstor.org/stable/3594693>

Reynolds, A. (1999) Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling. *World Politics*, 51(4), 547-572; <http://www.jstor.org/stable/25054094>

The Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan (2013) Situation in the field of Gender Mainstreaming in the Republic of Azerbaijan;

<http://www.mfa.gov.az/az/content/111>

The State Statistics Committee of the Republic of Azerbaijan (SSC); www.stat.gov.az

Thompson, Wayne C. & Thompson, Juliet S. (1994) *Margaret Thatcher: prime minister indomitable*. Boulder [Colo.]: Westview Press

UNDP Azerbaijan Human Development Report (2007) Gender Attitudes in Azerbaijan: Trends and Challenges. Azerbaijan.

UNDP Country profile: Azerbaijan. Eight Goals for 2015.

UNESCO Global Education Monitoring Report (2017). *Accountability in education: Meeting Our Commitments*; <https://gem-report-2017.unesco.org/en/current-report/>

UN Women. Women and the Sustainable Development Goals (SDGs); <http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-and-the-sdgs>

World Economic Forum Country Profiles: Azerbaijan. 2016; <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/economies/#economy=AZE>

CIVIL SERVICE TRAINING POLICY IN CHINA AND ALGERIA:
WHAT BENEFITS ALGERIA CAN DERIVE FROM
THE CHINESE EXPERIENCE?

Tayeb Toufik DAHAR,¹ and YU Zhangquan²

Abstract

Despite the distance between them, China and Algeria are very close strategically, politically, and economically, as they developed relations that extended to important periods and milestones in the history of the two countries. This comparative study seeks to explore the issue of civil service training as a new area for convergence, exchange of lessons and intensification of cooperation between the two countries. Although the two countries are currently linked with a comprehensive strategic partnership and bilateral cooperation within the framework of the Belt and Road Initiative, the economic and political aspects have always received the greatest focus in cooperation activities. This is in contrast with issues related to civil service and the training of leaders and civil servants, which only received interest in the most recent few years. The authors draw upon broad experience, as both are academics and practitioners in the field of civil service training as well as in capacity building cooperation activities between the two countries.

Keywords: *civil service training, research, and consultation, cooperation between Algeria and China.*

Introduction

The development and training of the civil service workforce has continuously been a key topic in the civil service and public administration literature. Several decades ago, comparative studies on the civil service or civil service training were not of particular interest, and the maximum extent to which they could be used was merely to try to convey some experiences or to take some lessons. Gradually things are no longer the same, and many voices have called for the need to expand this kind of research and comparative studies,

¹ Deputy Director, Ministry of Interior, Algeria; PhD candidate, Algiers University, Doctoral School on State and Public Policy. E-mail: daharena@hotmail.com

² Deputy Division Director, Department of International Cooperation, MPA candidate, China National Academy of Governance (CNAG). E-mail: yuzhangquan@ccps.gov.cn

but according to a very different point of view and purpose. McGregor and Solano, for one, strongly claim that:

“what makes the recent call for comparative civil service systems knowledge timely is the unscheduled appearance of a large-scale, public problem-solving agenda. The agenda includes global problems that do not respect either current or future national boundaries, the search for winning positions in the economic competitiveness race, and sporadic popular demands for government excellence and performance. Moreover, the agenda is constrained by the reality of fiscal scarcity. For better or worse, a global scrutiny of civil service and public service systems is under way by examiners whose ambitions involve the solving of problems rather than the accumulation of knowledge.”

(McGregor Jr and Solano 1994: 94).

The small volume of literature about ‘comparative civil service systems’, despite apparent differences amongst its authors, make very clear why a strategic examination of their public service systems is required: (i) the external world is pressing challenges and problems on their respective public sectors that cannot be adequately met by continuing static administrative and civil service operations designed for the problems and policies of earlier more stable eras; and (ii) effective public policy and government depend on public activity that is swifter, smarter, and better coordinated than ever before in responding to problems which are bigger, more complex, and constantly changing. Others have often voiced the opinion that future research in comparative public administration needs to rely more on multiple case analyses in different contexts to produce reliable generalisations that enrich knowledge and elevate practice.

Research question

This study tries to address what the convergences and differences are in the policies adopted by China and Algeria for civil service training. To enhance this research question, it is necessary to address some supporting aspects, as the following:

- The historical, political, economic, and social background of the civil service training reform paths in the two countries;
- The challenges the two countries face to adapt the civil service training systems to the requirements of the twenty-first century, especially those

related to globalisation, development, technology and building the common destiny of mankind;

- The degree to which the civil service training curricula and reforms adopted by China played a decisive role or affected the rapid development that China has witnessed in recent decades;
- The legal frameworks and the current reforms of the two countries in the field of civil service training;
- Previous experiences, prospects, and possibilities for cooperation between the two countries in the field of civil service training; and
- The degree to which civil service training is compatible with the spirit of partnership under the Belt and Road Initiative.

Hypothesis

- Each country has its own background and challenges that have shaped the nature and content of the prevailing civil service training system;
- Public policies and development strategies depend mainly on the quality of training that leaders, cadres, and civil servants receive;
- The rapid development that China has experienced in all fields deserves the Algerian experience to benefit from in terms of the role played by the civil service training curricula;
- The effectiveness of the external development strategies pursued by China, especially within the framework of the Belt and Road Initiative, depends on the availability of leaders and civil servants in the countries involved, who have a long-term view of the new international context for development and governance.

On Chinese Civil Servants Training

In China, civil servants are the main force of public management and the bridge between the Communist Party of China (CPC), the Government, and the people. The training of civil servants is of great significance for developing public human resources, promoting the excellence in civil service, and serving the central tasks of the CPC and the state.

The status-quo of China's civil service

China's Civil Service Law points out that the term "civil servants" refers to staff who perform public duties according to the law, are included in the national administrative establishment, and are paid wages and benefits by the state budget. They are an important part of the Chinese cadre team,³ the backbone of the socialist cause, and the public servants of the people. At present, there are 8,523 million civil servants in China, including 1.09 million staff members of mass organisations and institutions, which are also publicly managed.

China does not distinguish between political officials and administrative officials. The Civil Service Law clearly states that the staff of authorities of the CPC at all levels, people's congresses and their standing committees at all levels, administrative authorities at all levels, committees at all levels of the Chinese People's Political Consultative Conference, supervisory authorities at all levels, judicial authorities at all levels, procurator authorities at all levels, democratic parties and federations of industry and commerce at all levels, except the contracted workers, are all included in the civil service.

The Civil Service Law that came into effect in 2006 has greatly optimised the structure of civil service group. The civil service examination system adheres to the principle of every entry must be based on tests, which ensures the high quality of the civil service candidate group from the beginning, and greatly optimises the source, experience, major, and educational background of civil servants. The proportion of those with bachelor degrees or above in the civil service increased from 43% in 2006 to 71.9% in 2017. The proportion of under 35 years old increased from 25.6% to 27.8%. The proportion of women increased from 22.8% to 26.5%.⁴

Historical evolution of China's civil servants' training

The training of civil servants in China has just over 30 years' development since China established its civil service system. Over that period, by absorbing the experience of previous cadre education and training (CET) and the excellent practices of developed countries, the training of civil servants in China has been continuously reformed, innovated, and improved day by day, providing a strong organisational guarantee for the CPC and the country to do a good job on the central tasks of different periods.

³ In China, the term "cadre" is different from "civil servant". The scope of the term cadres is wider than that the term civil servants. All civil servants are cadres, but they are not a large group among the group of cadres.

⁴ <http://www.12371.cn/2018/12/30/ART11546150894993248.shtml>

In 1987, the 13th National Congress of the CPC decided to establish a civil service system in China and proposed the establishment of national and local academies of governance. In 1993, the National Provisional Regulations on Civil Servants were promulgated, and the training of civil servants became the focus of cadre training. In 1994, the China National Academy of Governance was established, which undertook the training tasks of senior civil servants at provincial and ministerial levels and department levels and some outstanding reserve officials. Since then, the National Interim Provisions on the Training of Civil Servants Abroad (1995) and the National Interim Provisions on the Training of Civil Servants (1996) have been promulgated, and the training system of Chinese civil servants has become increasingly standardised.

The world's political and economic situation in the 21st Century and the country's accession to the WTO in 2001 has led China to select senior- and middle-level civil servants to undergo training in developed countries, so they can meet the challenges of economic globalisation to government functions. After the 16th National Congress of the CPC in 2002, the CPC Central Committee assessed the situation and emphasised that China should concentrate on training in its strive to build a high-quality cadre personnel. In order to further optimise the overall layout of civil service training institutions, the central government intensified the construction of relevant infrastructure and the integration of educational resources. In March 2005, the CPC established the China Executive Leadership Academy in Pudong (CELAP), the China Executive Leadership Academy in Jingtangshan (CELAJ), and the China Executive Leadership Academy in Yan'an (CELAY). All these establishments aimed at building the basis for education on revolutionary tradition and on national conditions and becoming the melting pot for improving the quality and skills of leading cadres, and a window for international training exchanges and cooperation.

Additionally, the China Business Executive Academy in Dalian (CBEAD) was established in 2006, responsible for the training of leaders, reserve leaders and strategic reserve personnel of key state-owned enterprises and financial institutions, as well as leaders and key teachers of training entities in national enterprise. These four academies, together with the Party School of the Central Committee of CPC and the China National Academy of Governance, constitute the national CET system.

The Civil Service Law of the People's Republic of China, which was implemented in January 2006, established a legal status, and unveiled a new chapter for civil servants' training in China. In the same year, the CPC Central Committee promulgated the Regulation on Cadre Education and Training

(Trial), which laid the foundation for the national CET work. In June 2008, the Organisation Department of the CPC Central Committee and the Ministry of Human Resources and Social Security jointly promulgated the Regulation on Civil Servants Training (Trial), and in 2009, the State Council promulgated the Regulation on the Work of Academies of Governance, which marked that China has set up a nation-wide civil servant training system.⁵

The 18th National Congress of the CPC (in 2012) started a new journey of China's civil servants' training. Since then, Xi Jinping, Secretary-General of the CPC Central Committee, has delivered a series of important speeches, providing the ideological rationale and action guidelines for excelling in CET in this new era. The CPC and the government summed up and institutionalised the practical experience of CET in a timely manner. In October 2015, the revised Regulation on Cadre Education and Training was issued. The Regulation clearly states the necessity to carry out CET congruent with the strategic goals of building a well-off society in an all-round way, comprehensively deepening reform, comprehensively governing the country according to law and strictly administering the CPC in an all-round way, promoting the modernisation of the national governance system and governance capacity, and providing ideological and political support, talent reserve and intellectual support for continuously winning new victories of socialism with Chinese characteristics and realising the Chinese dream of the great rejuvenation of the Chinese nation.⁶ The new Regulations follow the spirit of the central government and are implemented based on the achievements of reform and innovation, emphasising problem solving approaches, and improving the system and mechanism of CET, becoming the latest institutional achievements of the CPC in CET, and constituting the fundamental guidelines for excelling in CET in the new reality.

In March 2018, the CPC Central Committee made the decision to combine the Party School of the Central Committee of CPC and the National Academy of Governance. The new institution was named the Party School of the Central Committee of CPC (China National Academy of Governance) [CCPS (CNAG)], thus opening a new chapter in such education and training. The National CET Plan for 2018-2022 was issued in November 2018, the new Civil Service Law was promulgated in June 2019, and the revised Regulation on Civil Servants Training was issued in November of the same year. These laws and regulations clearly stipulate the core tasks, objectives, contents, methods, and ways of civil servant training in the new era.

⁵ In addition, institutions of higher education, research institutes, non-governmental training institutions and overseas institutions also carry out some training tasks on a supplementary basis.

⁶ <http://www.12371.cn/2018/12/30/ART11546150894993248.shtm>

Main basis for the training of Chinese civil servants

The above-mentioned laws and regulations define the management and operational system of civil servants training. Such training is coordinated by the Organisation Department of the CPC Central Committee, the relevant departments of the central government, and the central and local governments manage this task at different levels, forming a training system with vertical and horizontal complementarity, with horizontal training being the backbone of the whole system. Horizontal training mainly refers to the training organised by the Organisation Department of the CPC Central Committee and the Organisation Department of Local Party Committees respectively, reflecting the relationship of hierarchical management. Vertical training mainly refers to the training organised by national and local ministries and commissions and professional (industry-based) departments. The Regulation on Cadre Education and Training (in 2015) and the Regulation on Civil Servants Training (in 2019), together with the Five-Year Plan for National CET, clearly stipulate such education and training, especially the civil servants training, in guiding ideology, basic principles, training contents, training methods, training institutions, curriculum materials, assessment and evaluation, and serve as a fundamental guide for all CET activities.

Additionally, these laws and regulations stipulate that all Chinese civil servants have the right and obligation to receive training. First, they put forward the principle of training participated by all, emphasising that all civil servants should join in this process. Second, the quantitative requirements are clearly defined, stipulating that civil servants holding leadership positions at or above the county level should participate in the training of Party schools (academies of governance), leadership academies, and other training institutions recognised by the competent departments of civil servants or the authorities where civil servants are located.⁷ Third, they outline safeguard measures. Thus, civil servants' employers are required to complete the training tasks according to the plan, support and encourage civil servants to study on the job and provide the necessary conditions.⁸ Fourth, they provide for checking mechanisms. Thus, it is stipulated that civil servants should obey the training arrangements, abide by the rules and regulations of training, and complete the prescribed training tasks.

⁷ Training lasts for a total of 3 months or more than 550 hours every 5 years. Other civil servants should generally participate in training for no less than 12 days or 90 hours every year.

⁸ It is stipulated that during the off-the-job training period selected by the organisation according to regulations, the salary and various welfare benefits of civil servants are the same as those of on-the-job personnel, and trainees generally do not undertake the daily work of the departments where they work, including overseas visits and other tasks.

Newly recruited civil servants who did not participate in the initial training or failed the initial training examination cannot be given ranks. Civil servants who did not participate in the job training or failed the job training examination shall be reprimanded according to different situations and relevant regulations. Civil servants who fail to pass the examination of specialised training shall not engage in specialised work. Civil servants who fail to participate in the training according to regulations or fail to meet the training requirements for some reason shall make up the training in time. Those who do not participate in the training without justifiable reasons and violate the relevant provisions and disciplines shall be given corresponding punishment according to the seriousness of the case. The training situation and academic performance of civil servants are regarded as one of the contents of civil servants' assessment and the basis for appointment and promotion. If the training assessment fails, their annual assessment shall not be able to receive excellent grades.⁹

Main contents and characteristics of the training of Chinese civil servants

1. Focusing on the scale, and improving both quality and efficiency

The Regulation on Cadre Education and Training focuses on the large-scale training of cadres, highlights the need to improve quality and efficiency in an all-round way, and makes specific provisions on teaching according to needs, doing a good job in demand research, improving ways and means, enhancing attractiveness and appeal, improving the assessment system, and strictly evaluating quality.

First, on training according to needs, emphasis is placed on following the laws of cadre development, education, and training, prioritising organisational needs and post-related needs, while considering the individual needs of cadres, combining the universal requirements of education and training with the needs of cadres of different categories, levels and posts, and carrying out education and training in a targeted manner. For instance, civil servants of comprehensive management are provided with training on improving public management and service. Conversely, professional, and technical civil servants are trained on professional knowledge and skills and administrative law enforcement civil servants are trained on laws and regulations and law enforcement skills. Furthermore, leading civil servants are trained on the ability of policy making, investigation and research, etc and frontline civil servants are trained on social management, communication and serving the people and other training enhancing their capacities.¹⁰

⁹ http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16200.html

¹⁰ http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16200.html

Second, paying attention to keeping pace with the times, the practice and development of Chinese civil servants' training constantly innovates and meets the needs of the times. For this reason, in line with the development requirements of various stages of development, the CELAP, CELAY, CELAJ, CBEAD and other CET institutes have been established respectively to improve the national CET system. They continuously innovate training methods by clearly guiding and supporting the innovation of training methods.¹¹ According to the National CET Plan for 2018-2022, the proportion of courses using interactive teaching methods such as discussion, case study, simulation, experience, and debate in the main branches of Party schools (academies of governance), cadre academies and socialist academies at or above the provincial level is not less than 30%.¹²

In addition, Chinese practitioners also actively learn from and apply advanced methods abroad. For example, the National Academy of Governance also uses action learning and segmented training methods, structured discussion, etc., helping civil servants to combine the theoretical knowledge obtained from training with practical work, with better practical results.

Third, the development of a large-scale cadre network training platform has culminated to establishing online training academies for civil servants at all levels, enrich their training content, and expand the functions of online training platforms by including online forums, interactive answering questions, personalised tests, live broadcasts, and typical case databases. In this context, CCPS (CNAG) has built its Online Training School, which provides high-quality curriculum resources for its trainees and teachers and the network of party schools (academies of governance), provides high-quality theoretical education and Party ideological education courses for the public, and publicises distinguished teachers' courses in the CPC party school (academy of governance) system.

Also, meeting the needs of the new situation and continuously deepening and expanding the training field. Since the 18th CPC National Congress, the training of civil servants constantly strengthens the education of global and domestic policies and new trends, implements the new development concept, deepens the supply-side structural reform, implements national strategies, and promotes the construction of the "Belt and Road Initiative" (BRI) and other major policy directives of the CPC Central Committee.

¹¹ It is emphasised that teaching methods, such as class lectures, discussion, case study, simulation, and experience, should be applied according to the content requirements and the characteristics of civil servants in training.

¹² <http://www.12371.cn/2018/11/09/ARTI1541718755865327.shtml>

Likewise, attaching importance to training capacity building of educators. Thus, it focuses on teaching, deepening teaching reform, improving training content, scientifically setting training frequency and educational system, and improving teaching quality. It establishes a high-quality teaching staff including full-time and part-time teachers, a mechanism for updating the knowledge of full-time teachers and practical training system, and it establishes and improves the system of leading cadres serving as teachers. Furthermore, it establishes and improves the developing and renewal mechanism of training curriculum, and an open, diverse and effective civil servant training material system. The funds needed for the training of civil servants are included in the annual budgets of governments at all levels, and gradually increase along with the budgetary fiscal revenue growth. Priority is given to ensuring important training programmes, e.g., increasing support for the educating and training of cadres in old revolutionary areas, ethnic minority areas, border areas and poverty-stricken areas, and promote the extension of high-quality training resources to the grassroots level.¹³

The fourth is the combination of training, research, and consultation. Cadre training institutions of all levels and types organically integrate training with research consultation. Full-time teaching and research personnel not only teach, but also actively carry out research on philosophy and social science, leading to many achievements, serving Party committees and governments at all levels, and playing the functions as academic centres and think tanks. In addition, the trainees also made important contributions to research and consultation. The trainees are all Party and government cadres with theoretical and practical experience, especially senior civil servants. They have profound theoretical literacy and rich practical experience, with a profound understanding of key, difficult and hot issues in practice. When they come to training institutions to study, they “recharge” themselves and participate in seminars, forums, field investigations, etc according to the requirements of training institutions, and write summary reports and consultation documents, so as to condense their experience and wisdom into policy suggestions and provide important support for the central government’s decision-making.

2. Continuously improving the training operation system

A good training operation system usually includes good content, methods, and implementors. China has made continuous efforts to improve its training operation system during the course of its development.

¹³ http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16200.html

Firstly, on the content of China's civil servants training. It mainly includes political theory education, policies and regulations education, professional knowledge training, scientific and humanistic quality education highlighting political quality, cultivating the professional ability and spirit of civil servants, and thus improving the system execution and governance ability.

Political theory education focuses on the theoretical foundation of socialism with Chinese characteristics and the CPC's theory, lines, principles and policies, education of ideals and beliefs, Party history, history of the People's Republic of China, history of reform and opening-up, and history of socialist development. Education of policies and regulations focuses on strengthening the education of constitutional laws and inner-Party laws and regulations and carrying out the training of the CPC Central Committee on major policies on economic, political, cultural and social development, as well as on ecological preservation and Party building, so as to improve the management of civil servants.

The content also includes education on the overall national security concept, to enhance civil servants' awareness of national security and strengthen their ability to protecting national security. Furthermore, it includes business knowledge training, according to the post characteristics and work requirements, and it targets training on necessary ability and quality, knowledge system, clean government warning and professional ethics to help civil servants improve their professional quality and practical work ability and improve their ability to implement the major decisions and arrangements of the CPC Central Committee. Education on scientific and humanistic quality includes education and training in philosophy, history, science and technology, literature, art and military, diplomacy, nationality, religion, confidentiality, mental health, and other aspects, to help civil servants speed up their knowledge updating, optimise their knowledge structure, broaden their horizons and improve their comprehensive capacity.

Secondly, on the training methods and types. The training of Chinese civil servants includes full-time training, self-learning of optional courses, online training and on-the-job self-study. Off-the-job training is mainly organised by the superior authorities. Training is mainly divided into 4 types, i.e., initial training, on-the-job training, specialised professional training, and on-the-job training.¹⁴

Initial training is provided for newly recruited civil servants and it focuses on improving their ideological and political quality and their ability to adapt to the work of government agencies, such as acting in accordance with laws and

¹⁴ http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16200.html

regulations. The initial training is completed during the probation period, and generally lasts not less than 12 days.

On-the-job training, which is provided according to the requirements of new positions. The training of civil servants promoted to leadership positions focuses on improving their political and leadership ability. The training time for civil servants holding leadership positions at or above the county level is generally not less than 30 days, and that for civil servants at the township level is generally not less than 15 days.

Specialised professional training: professional knowledge and skills training is provided according to the needs of civil servants engaged in special work, focusing on improving their professional work ability. The time and requirements of training are determined by the authorities where civil servants work according to their needs. The central authority of civil servants has strengthened macro guidance on the specialised professional training of professional and technical civil servants and civil servants enforcing laws and administrative rules.

On-the-job training is provided for all civil servants to learn and understand the decision-making arrangements of the CPC Central Committee in time, improve political quality and working ability, and update knowledge, focusing on enhancing the systematic, continuity, pertinence and effectiveness of the quality and ability training of civil servants. The time and requirements are determined by the authority of civil servant management at all levels and the departments where civil servants are located according to needs.

In addition, there are some other training in practice, such as training for outstanding young civil servants, special training for frontline civil servants, counterpart training for regions with insufficient development such as the Western part of China, training in developed countries and regions, and MPA degree education.

Thirdly, on the training institutional system. The civil servants' training institutional system has been formed with Party schools (academies of governance) and cadre academies at all levels as the main channels, supplemented by civil servant training institutions in departments and industries, institutions of higher education, research institutes, social training institutions and training institutions outside the Chinese mainland.

Here is a brief introduction to the CCPS (CNAG) since it is the most important cadre training and education institute in China. It mainly undertakes four functions: first, personnel training, training of senior and middle-level

leading cadres of the CPC and the Chinese government and outstanding young and middle-aged cadres; second, theoretical construction, focusing on theoretical research, education and academic exchange, as well as research on socialism with Chinese characteristics; third, as an important philosophy and social science research institution of the CPC and the Central Government, it extensively carries out multi-disciplinary and multi-field research on philosophy and social science; fourth, decision-making consultation, as an important high-end think tank, it has provided theoretical support and policy suggestions for a series of major decisions of the CPC and the central government for a long time, and many suggestions have been fully adopted.¹⁵

The teaching of CCPS (CNAG) focuses on learning Xi Jinping's thoughts on socialism with Chinese characteristics in the new era, improving the leadership quality and ruling ability of Party members and leading cadres, mastering the latest achievements of theoretical innovation and consolidating the theoretical foundation of trainees, grasping the characteristics of the times and the international economic and political situation, and expanding the trainees' global vision. It also focuses on strengthening the awareness of overall situation and dealing with complex situations, cultivating trainees' strategic thinking, strengthening ideals and beliefs, enhancing the concept of purpose and improving the style of work, and strengthening the CPC spirit cultivation of the trainees. In accordance with this focus, a curriculum has been formed that includes theoretical education and Party spirit education as the core courses, complemented by education on the world situation, the imperatives to focus on, training on governance ability and knowledge dissemination.

Education and training activities of the CCPS (CNAG) are carried out in different programmes for different trainees. Four types of programmes exist in general: refresher programmes, advanced training programmes, special seminars, and teacher training courses. Continuing education programmes are on-the-job rotation training, mainly targeting leading cadres at all levels.¹⁶ The length of refresher programmes is usually 2 to 3 months. Advanced training

¹⁵ Mao Zedong, Liu Shaoqi, Hu Jintao and Xi Jinping, the important leaders of the CPC and the country in different periods, all served as presidents of the Party School of the CPC Central Committee. Before the merger, the position of the president of the China National Academy of Governance was always concurrently held by the leading comrades of the State Council. At present, the president of the newly established Party School of the CPC Central Committee (China National Academy of Governance) is Chen Xi, member of the Political Bureau of the Central Committee, Secretary of the Secretariat of the Central Committee and Minister of the Organisation Department of the Central Committee of CPC.

¹⁶ CCPS (CNAG) mainly trains leading cadres at provincial and ministerial levels, leading cadres at department level and county (city) Party secretaries in rotation.

programmes focus on systematically training leading cadres on the CPC's basic theory, on leadership and capacity to manage before they assume their posts, so that they possess the corresponding qualifications and competencies for the job. They include programmes for young and middle-aged cadres and training programmes for cadres of ethnic minorities. The special seminars focus on the major strategic arrangements in the economic and social development of the CPC and the country and the CPC's construction, to resolve major issues confronted in the practice of building socialism with Chinese characteristics, and to facilitate the key tasks of the government.¹⁷ Participants of special seminars are mainly leading cadres at the provincial ministerial and department levels. Last, the teacher training courses aim to improve the political quality and professional level of teaching and research of management staff and teachers in local Party schools (academies of governance). They are delivered regularly for the core staff of teaching and research management and for teachers in Party schools (academies of governance).

The CCPS (CNAG) also provides master's, doctor's, and postgraduate programmes. It has trained many outstanding postgraduates over the years. The school also actively carries out international cooperation and academic exchanges. By the end of 2019, it had established cooperative relations with 305 institutions and 21 international and multilateral organisations in 94 countries and regions and has held more than 500 training programmes for foreign officials in China, covering 164 countries around the world.

3. Focusing on strengthening the evaluation of training effect

China recognises that evaluation is a necessary part of the training process. The relevant laws and regulations stipulate that the learning and effect levels of training should be evaluated, reflecting the importance attached to training evaluation and the application of evaluation results. The assessment of civil servants' training is generally implemented by the training organizers or institutions, and the assessment is shared with the civil servant's institutions in a timely manner. The assessment criteria include civil servants' learning attitude and performance, their mastery of theory and knowledge, their cultivation of Party spirit and style, and their ability to solve practical problems. The training and academic performance ratings constitute one of the factors considered for appointment and promotion of civil servants.

¹⁷ Every year, the CCPS (CNAG) and relevant central and state authorities hold a series of special seminars to carry out discussions and exchanges around the major policy directives and special work of the CPC Central Committee and the State Council, to achieve the goal of reaching a consensus and promoting its work.

For training institutions, it is stipulated that the authorities of civil servants are responsible for evaluating civil service training institutions, and the evaluation contents mainly include school-running policies, training quality, teaching staff, organization and management, study atmosphere construction, infrastructure, financial support, etc. The evaluation results are used to guide training institutions to improve their work and serve as an important basis for determining if training institutions could undertake training tasks, and for guiding teaching Department and teachers to improve their teaching. For training programmes, it is stipulated that the organizers of civil service training shall evaluate the training courses or entrust training institutions to carry out the evaluation. The evaluation contents mainly include training design, implementation, management, effect, etc. The evaluation results serve as an important basis for improving training work and improving training quality.

It should be pointed out that the evaluation of the effect of the Chinese civil servants' training tends to be ignored due to operational difficulties – although policy makers and organizational implementers in practice have recognized its importance and necessity – resulting to unscientific assessment methods. The training effect is currently only reflected in short-term assessment tools such as examinations, tests, papers, subjective evaluations, summaries, and appraisal, etc. Long-term follow-up and all-round assessment of the training effects on trainees are rarely observed, and the effect of the training to the trainees' personal ability and their organisations' performance cannot be fully detected.

Training managers at all levels only pay attention to the number of training programmes, the learning process, the use of funds and how to improve training methods and techniques. More policies and reform are needed to improve the evaluation process of training. For example, establishing awareness that training effect evaluation is a necessary and key link in training, which should improve the power of training institutions to make suggestions to the organisation and personnel departments in personal development matters such as selecting and employing, assessing, and promoting civil servants. The results of training effect evaluation should also be applied to rewards and punishments for individual civil servants, recognition or rectification of training programmes and training institutions, Short-term evaluation methods and long-term follow-up evaluation methods should be combined to effectively help trainees and organisations obtain considerable benefits in further development of the training function.

Civil service training in Algeria: Determinant Factors

The second part of this study highlights the Algerian experience, relying on 10 factors that according to the literature may measure the effectiveness of a country's civil servants training system (Allam 1990; Kerrigan & Luke 1987):

1. the presence of a central coordinating agency as well as written and operational civil service training policies;
2. the linkage of training to research and consultancy;
3. the commitment of policymakers and senior officials to civil service training;
4. the continuity of Monitoring and Evaluation (M&E) of training programmes;
5. the adequacy and reliability of financial resources for training;
6. the presence of motivated, qualified, and experienced trainers;
7. the presence of local and international linkages;
8. the legal foundations for civil service training;
9. the structure, nature, and size of the civil service system; and
10. the institutions of civil service training.¹⁸

Macro Determinants of Civil Service Training in Algeria: Analysis of Legal and Regulatory Frameworks

a. An overview of some elements of the Civil Service Act in Algeria, which are necessary to understand the civil service training system:

The Algerian Civil Service Act defines a civil servant as every person appointed and assigned to a permanent public position at the level of public institutions and administrations.¹⁹ Civil servants are classified according to their management levels or roles, or the educational levels. Historically, Algeria has adopted a "Career-based System" since the first Civil Service Act was promulgated in 1966. However, forty years later, in 2006, a new

¹⁸ The latter three factors have been added to the list assuming their relevance to the Algerian setting.

¹⁹ Except for judges, military and civil servants of the national defence, and workers of the Parliament, who are subject to special laws. Furthermore, among the civilian staff, there are categories with exceptional rules in the field of rights, duties, career, and general discipline, such as police, customs, communications security, etc.

Civil Service Act was passed, currently in force. The new Act introduced a dual system; a parallel statutory career-based and position-based system. The career-based system is governed by statutes and an elaborate set of different specialised careers, while the position-based system is governed by contracts.²⁰ The contract-based system includes service or maintenance positions such as guards, drivers, or cleaners (Civil Service Act, Art. 19). However, contract-based recruitment may also be used, on an exceptional basis, to ensure work of a temporary nature (Art. 21).

In terms of the levels of management, there is a distinction between “high-level state jobs” and “high-level positions”. Without considering the literal meaning of these designations, these two categories, respectively, refer to both senior and middle-level positions. The role of the senior level positions is to exercise responsibility on behalf of the State with the aim of directly contributing to the conception, preparation, and implementation of public policies (Civil Service Act, Art. 15), and their holders are appointed by the President of the Republic (by presidential decree) or the Prime Minister (by executive decree).²¹ Conversely, the role of the middle-level positions is to ensure supervision of certain administrative and technical activities in public institutions and departments (Civil Service Act, Art. 10), and are, in most cases, appointed by leaders of public institutions and departments.

On the other hand, civil servants are classified by education level into 4 groups: (A) University degree holders with policy design tasks; (B) Vocational education degree holders (post-secondary), such as technicians in various disciplines; (C) civil servants with a level of basic vocational training required for the exercise of control activities for certain professions, such as technical personnel in electricity or mechanics; and (D) civil servants with basic, primary or no level of education required for the implementation of activities, which most often require physical capacity to carry out.

²⁰ However, this system is not a full position-based system as in the case of Algeria applies only to lower level, lower skills positions and not to the whole civil service. In fact, the figures indicate that the “statutory career-based” system is composed of the majority of civil servants in Algeria. Thus, of the 2,160,836 civil servants counted in 2019, 78% are subject to the “statutory career-based” system and the remaining 21% are under the contract system.

²¹ The distribution of appointment powers between the President of the Republic and the Prime Minister in this field is determined by the Constitution and the Presidential Decree No 20-39 (20 February 2020) “On Appointment to the Civil and Military Functions of the State”.

Table 1: Number of civil service regulations and positions grouped by Sectors

| Sector | Number of positions | Number of specific regulations | Sector | Number of positions | Number of specific regulations |
|--|---------------------|--------------------------------|---|---------------------|--------------------------------|
| Health | 127 | 10 | Religious Affairs | 15 | 1 |
| Interior and local authorities | 105 | 4 | Youth and sports sector | 14 | 1 |
| Tertiary education and Scientific Research | 86 | 5 | Commerce | 14 | 1 |
| Common to all sectors | 83 | 3 | Industry | 13 | 2 |
| Finance | 54 | 6 | Environment | 12 | 1 |
| Culture | 45 | 1 | Water resources | 12 | 1 |
| National solidarity | 43 | 1 | Civil Service | 9 | 1 |
| Agriculture and fisheries | 35 | 4 | Agriculture, rural development, and fisheries | 7 | 1 |
| Education | 29 | 1 | Tourism and crafts industry | 6 | 2 |
| Vocational education and training | 26 | 1 | National institutions | 6 | 1 |
| Postal, information and communication technologies | 26 | 1 | Energy and Mines | 6 | 1 |
| Public Works and Transport | 18 | 2 | Labour and social security | 5 | 1 |
| Justice | 16 | 2 | Foreign Affairs | 4 | 1 |
| Housing | 15 | 1 | Total | 831 | 57 |

Source: Prepared by the author based on the data of all specific civil service regulations of Algeria.

In addition to the general rules contained in the Civil Service Act, Algeria has 57 special statutes (by-laws) on the civil service for different sectors and disciplines, covering 831 positions across 27 sectors. This demonstrates the difficulty in studying this topic, because of the large number of positions and areas of specialisation and their apparent asymmetries.

b. The main rules and principles for training under the Civil Service Act of Algeria:

The Civil Service Act of 2006 addresses the question of training, from different aspects and angles, i.e., (1) considering it as a right of civil servants and as an obligation of the State, institutions, and public administrations; (2) linking it with conditions of recruitment and promotion; (3) identifying privileges and opportunities granted by training to civil servants; and (4) identifying procedures and bodies responsible for developing training strategies and plans.

(1) Right to training

In Algeria, the right and/or obligation of civil servants to undergo training are stated in Article 38 of the Civil Service Act, which provides that: “*Civil servants have the right to training, development and promotion throughout their career*”. This article is listed in “Chapter 1: Guarantees and Rights of Civil servants” and is considered as a general principle and a right of all civil servants. Furthermore, Article 104, in “Chapter 5: Training” provides that: “*The administration shall, on a permanent basis, organise training and development courses, to ensure the improvement of the civil servants’ qualifications and professional promotion and their preparation for new tasks.*”. While this remains only a general rule, Article 105, in the same chapter, refers to the by-laws (civil service training act and specific civil service decrees) to determine “*conditions of access, the organisational arrangements, the duration of training and development courses and the resulting rights and obligations of the civil servant*”.

Moreover, the Civil Service Act provides for the possibility of longer periods of educational leave, to attain further education or attend specific training programmes, given certain prerequisites are fulfilled. This right is referred to in Article 134 of the Civil Service Act, which stipulates that: “*The secondment of civil servants shall be automatically pronounced, with the force of law to enable them to pursue training imposed by special civil service statutes, or to carry out training or studies.* This case concerns the training initiated by the employer, otherwise the civil servant may request the ‘layoff position for personal-purpose’, as will be noted below. According to the Algerian Civil Service Act, when civil servants are on secondment, they continue to be paid and the period of secondment is considered as effective experience (Article 137).

The case referred to above, means that civil servants have the right to be completely off work, while on full-time study or training. It also means that

civil servants pursue further study or trainings without losing their salary, as they are considered employed, in accordance with Article 208 of the Civil Service Act, which states that *“a civil servant can have a permission of absence, without loss of salary, to pursue studies related to his or her tasks, within four (4) hours per week, or to participate in exams or competitions for a period equal to the duration it takes.”*

In other words, these rights mean that civil servants do not lose their salary while in training or following long-term studies, as it is linked to civil servants being appointed by their respective administration and assumed that the subject of training or studies is relevant to their duties. Are these the only cases that enable civil servants to pursue training or further studies? The answer is no, as civil servants also have the right to undertake studies, pursue training or conduct research work, on their own initiative, however, in this case, their salary is suspended, but civil servants still reserve the right to return to their position upon completion of study or training. This option is called a *‘layoff position for personal-purpose’* and is found in Article 148 of the Civil Service Act, which stipulates that: *“The lay-off for personal convenience, in particular to carry out studies or research work, may be granted at the request of the civil servant, after two (2) years of effective service”*. This opportunity is granted for a minimum period of six (6) months, renewable, up to a maximum of (2) years (Art. 149, par. 2).

Finally, it may be worth mentioning that civil servants have the right to provide training or teach in educational institutions as secondary activity. This is undoubtedly an important point, as it is the only exception allowed by the Algerian Civil Service Act (Art. 43, par. 2) for civil servants to engage in another gainful activity; something categorically forbidden for all civil servants as a general principle (Art. 43, par. 1). In addition, the right of civil servants to produce scientific, literary, or artistic works is recognised (Art. 43, par. 3). This is very motivating for civil servants and will enable civil service training institutions to benefit from the experience and expertise of civil servants, as they can contribute to the overall training effort.

(2) Statutory and Mandatory Training: linking training to recruitment and career development

As a general principle, access to civil servants’ grades (ranks) depends on proof of qualification with certificates, diplomas, or level of training (Art. 79). More precisely, there are four ways to join the public service: (1) competitive examinations; (2) competition based on certificates; (3) professional examination; or (4) direct recruitment among candidates who have undergone

specialised training, created by the special statutory by-laws, delivered by approved training institutions (Art. 80). Thus, in some cases, the “specialised training” of accredited civil service training institutions may be a mandatory requirement for recruiting certain civil service positions.

In addition to the “specialised training” mentioned above, taking place in the pre-recruitment stage, the Civil Service Act of 2006 established another type of training to be conducted immediately after recruitment, for some government bodies and grades, called “*preparatory training*” for confirmation of trainees as civil servants. It should be made clear here that the status of “trainee” is defined in the Algerian Civil Service Act as the civil servant whose final appointment has not been confirmed, and this confirmation is made after a year of employment. This issue is addressed in Article 84, which states: “*The trainee is required, according to the nature of the tasks inherent in the grade to which he is intended to belong, to complete a probationary period of one year which may, for some bodies, be accompanied by training preparatory to the occupation of the job*”.

When examining several specific regulations for certain categories of the civil service, it is found that in some cases this type of training may last between 3 and 6 months; which is, of course, mandatory, and the recruitment as a civil servant cannot be confirmed without successful completion of such training. Furthermore, the Civil Service Act of 2006 provides new rules for promotion to a higher level, based on training and educational level, in three cases: (1) Promotion based on diplomas;²² (2) Promotion based on successful completion of specialised training;²³ and (3) Complementary training prior to promotion.²⁴

The various types of training mentioned above whether related to recruitment or promotion, have been widely applied in the various specific civil service regulations issued after the Civil Service Act of 2006 (57 as mentioned above), because of their mandatory nature.²⁵

²² Among civil servants who, during their career, have obtained higher diplomas and qualifications than their grades or levels (Art. 107, par. 1).

²³ In cases grades are provided by special civil service regulations (Art. 107, par. 2).

²⁴ Which is mandatory, if promotion means moving directly from one group to another; at least if training is not required in this case, the required diploma must be obtained (Art. 109). As indicated above, civil servants are classified by their education levels into 4 groups: A, B, C and D.

²⁵ In addition, it is important to note that implementation of this type of training takes place after the adoption of the training programmes, the duration of the training and how to conduct it, through joint ministerial decisions, signed between the Minister in charge of the sector and the authority in charge of the civil service. Our research counted 37 joint ministerial decisions on Complementary training prior to promotion, 19 decisions on preparatory training, and 27 decisions on specialised training (related to recruitment or promotion). Depending on the sector or the grade, the duration of the training varies between 3 to 6 months (short-term), 6 months to 1 year (medium-term) and 1 to 3 years (long-term).

(3) Measures and bodies responsible for planning and implementing civil service training policies

The Civil Service Act of 2006 referred to several bodies and measures for planning, implementing, and evaluating civil service training policies. With respect to bodies, particular reference is made to the Supreme Council for the Civil Service, the central structure of the civil service and the various sectors represented in the ministries and their civil service training institutions. With respect to measures, the focus is on the policies of workforce planning expressed through human resources management annual plans and annual or multi-annual plans for training and development.

According to Articles 58 and 59 of the Civil Service Act, the Supreme Council of the Civil Service is a consultative body, whose task is to identify the major aspects of government policy in the field of civil service, and to determine the civil service training and development policy. The Council is chaired by the Prime Minister and comprises 25 members, including 10 Ministers (Interior and Local Authorities, Justice, Finance, National Education, Higher Education, etc), the Director-General of the Civil Service, the Director-General of the National School of Administration (ENA), and representatives of local authorities, labour unions and civil service experts selected by the Prime Minister, etc. The composition, organisation, and conduct of the Supreme Council of the Civil Service are determined by the Executive Decree No 17-319 (2 November 2017). However, no information about its meetings or reports exists and in general it appears that this Council has never convened, remaining only a part of legal texts to date.

On the contrary, the central structure of the civil service, a body that has existed since the country's independence and is known as the *General Directorate of the Civil Service and Administrative reform* is active. According to Article 56 of the Civil Service Act, its primary task, among other, is to implement the Civil Service Training and Development Policy and to evaluate human resources policies conducted by public institutions and departments. In our view, the evaluation of the outcomes of this civil service training-related government body, on the one hand shows concrete results in the preparation of related laws and regulations, including all decrees and joint ministerial decisions, which we have already referred to and will refer to later. It also ensures that all sectors and public institutions prepare their annual and multi-year training plans and strictly pursue the implementation of mandatory training programmes. On the other hand, we cannot identify concrete contributions of this body in the design of national civil service training policies, which can be relied upon by all sectors, and its activity remains limited only to legal aspects and

to the follow-up of the implementation of the minimum mandatory training programmes.

In parallel, we note that all government sectors and their civil service training institutions, separately, are formulating their sectoral policies for training their civil servants, both through annual and multi-year training and development plans (Art. 111), and through all training programmes initiated according to their needs, and which are not exclusively linked to compulsory training. These observations lead to some important results: firstly, the civil service training policies in Algeria are essentially sectoral and separate from each other; and secondly, a unified national strategy in this regard is absent. The only existing strategy is a “strategy aimed at how to ensure the implementation of minimum training”, regardless of how these plans are consistent with the development objectives and public policies of the country, and the possibility of drawing on training strategies to contribute to the achievement such national goals and policies.

c. Key elements of the Civil Service Training Act of Algeria:

As noted above, Article 105 of the Civil Service Act refers to the by-laws and/or regulations to determine *the conditions of access, the organisational arrangements, the duration of training and development courses and the resulting rights and obligations of civil servants*. Thus, what follows are the main elements of training the civil service in Algeria, other than those already referred to in the Civil Service Act, to avoid repetition. The main references we rely on are the Civil Service Training Act of 2020 and specific civil service decrees for all sectors.²⁶ The main feature that characterises the civil service training legislation in Algeria is their connection to the civil service acts, as they are just an application tool for the general principles approved by these acts in the field of training.²⁷

²⁶ As already mentioned, sectoral training is regulated by a very large number of 57 decrees, without counting the implementation decisions, which have been cited as examples above. If all relevant legislation is collected, then, one is confronted with thousands of pages. In this instance, some examples will be mentioned to illustrate the situation.

²⁷ It is noted that training abroad is a separate issue regulated independently by other legal acts.

Table 2: Algerian legislation relating to civil service training

| Year | Reference | Status |
|------|--|----------|
| 1966 | Civil Service Act (Articles 22 and 23) | Repealed |
| 1969 | Civil Service Training Act | Repealed |
| 1981 | Civil Service Training Abroad Act | Repealed |
| 1987 | Civil Service Training Abroad Act | Repealed |
| 1996 | Civil Service Training Act | Repealed |
| 2003 | Civil Service Training Abroad Act | Repealed |
| 2006 | Civil Service Act | In force |
| 2014 | Civil Service Training Abroad Act | In force |
| 2020 | Civil Service Training Act | In force |

The second feature that deserves focus is the fact that these acts are limited to the technical aspects of training, such as its types, procedures for carrying it out, and the privileges it provides to civil servants. Whereas these acts do not address the strategic vision for civil service training, its targeted outcomes, and the training approaches that should be applied. Although they have been continuously modified over the years, these amendments have only dealt with the same technical aspects of the types and procedures of training and the conditions for its conduct. The third feature relates to the exclusion of basic education and considering it as a matter related to the specific civil service acts and acts of the concerned schools and institutions, such as the National School of Administration. The fourth feature is the absence of addressing the issue of governance and leadership training. This category, despite its critical importance, is not considered as such.

In addition to these features, the absence of addressing the question of training evaluation and linking it to specific outcomes that must be achieved in the medium and long term is particularly noted. Despite the positive point of including training within a planning process (annual and multi-year training plan), the Civil Service Training Act of 2020 only stipulates that the authority in charge of civil service assesses the extent to which the training activities included in the plan are implemented and not the extent of its impact on the behaviour of civil servants and management results.

Finally, the Civil Service Training Act of 2020 provides precise classifications and definitions of all types of training directed at the civil service personnel. The terms such as “training” or “development” used in the Civil Service Act, in fact means two different types of training for the civil service, as follows:

(1) Training courses, generally referred to a ‘pre-service training’ and include both ‘*preparatory training*’ and ‘*specialised training*’, mentioned above;²⁸ and (2) Development courses, generally referred to as ‘in-service training’.²⁹

Micro-level determinants of Civil Service Training Institutions: Algeria’s National School of Administration (ENA) Case Study

According to Missoum Sbih, the first director of ENA (1964-1978) «*The National School of Administration has never been an academic institution like the others because of the specific mission it has, and because it embodies a conception of the State which implies that those who are called to serve it are specially prepared. It is the place where the spirit of public service is cultivated and where the sense of state begins to be built.*» (Missoum 2004: 11). The establishment of the School was rightly regarded as one of the most important steps taken in the work of building the State in the aftermath of independence. In the minds of its founders, it embodied the desire to build an administration that met the challenges the country was preparing to face in leading the national development processes.

The study of the ‘ENA School’ model is necessary and crucial to understanding the roots and beginnings of the establishment of the civil service training system in Algeria. First, since it is the first civil service training institution established immediately after independence and was tasked with “*training of innovative civil servants for central and local state departments*”,³⁰ and secondly, in view of its significant contribution to the training of a large number of cadres who contributed to the construction of the Algerian State, particularly during the early years after independence. To illustrate this contribution and the impact ENA has had on society, reference is made, as an example, to the large number of former and current senior officials and leaders who have graduated from it,

²⁸ The first aims to acquire complementary knowledge after recruitment, to confirm the obtained civil servant position, or prior to appointment to a middle management or specialised position (Art. 9 of the Civil Service Training Act of 2020), while the second aims at obtaining theoretical and practical knowledge prior to recruitment or promotion (Art. 8 of the Civil Service Training Act of 2020).

²⁹ It includes: (a) Training or specialisation studies, which are intended to enable civil servants to acquire new qualifications through a special specialisation aimed at supplementing and/or updating their initial training (Art. 11 of the Civil Service Training Act of 2020); (b) Preparatory training for competitions, examinations or professional tests, which are intended to enable the civil servant to prepare well, and to renew his/her knowledge before the examination (Art. 12); (c) Retraining, seminars and any further development programmes, which are intended to update or improve the qualifications of civil servants or to adapt them to new job requirements.

³⁰ Article 1 of Decree No. 64-155, which includes the founding of ENA.

including, the current President of the Republic, Mr. Abdelmadjid Tebboune, who graduated in 1969.

Is this initial assessment sufficient to judge the impact of this school, in the country's civil service training system and overall governance system, more than half a century after its establishment? The answer, of course, is not easy, and requires a deeper examination of the achievements made according to the context in which they evolved, and according to the criteria mentioned above, as well as the comparison we are seeking to make with the Chinese model.

a. ENA, a half-century backward look: Key milestones, roles, and training system

Since its creation, the National School of Administration has been involved in the implementation of civil service training policy. The role assigned to ENA was to ensure - in the context of initial training - the preparation of officials for the designated jobs they were called upon to occupy in the central administrations and the external services of the State. Its role also extended to providing specialised training to senior staff in major ministries, namely Foreign Affairs, Justice, Interior Affairs, Finance and to other service personnel in the sectoral administrations.

The legal texts governing ENA contain two types of regulations. On the one hand, the founding legal Act of 1964 (Decree 64-155) that focuses on three main issues: the mission of the school, the supervising authority, and the basic principles of its operation. The core provisions of this Decree are still in force to date; however, they have been amended several times. On the other hand, the legal Act of 2006 (Decree 06-419) that focuses on the management, training, and study system legal. The Act's provisions inaugurated a new phase of the school's management and training system; the first time since 1966 (Decree 66-306) that marked the beginning of the initial phase of ENA.

First, regarding the mission of ENA, we note one of its key tasks has not changed to this day: "*Training innovative civil servants for central departments and external departments of the State*". In 1971, ENA's tasks were enriched with the addition of "*contribution to the training of judges*". At the same time, a '*Research and Documentation Center on Administration*' was established to launch research on administration and publish their findings, as well as contribute to the implementation of studies, and exchanges with similar national and international organisations. The Executive Decree of 2006 redrafted and summarised the mission of the school in the following areas: (1) provide

training for designated cadres according to the needs of state administration, local authorities and public institutions; (2) organise development and training activities for management staff of public institutions and administrations; (3) develop studies and research activities in the field of administration, as well as provide audit and advisory services to the benefit of public institutions and administrations; and (4) participate in national and international programmes and networks of training and research institutions.

Second, with respect to the supervisory authority and the mechanisms of management, we note the instability in the school-supervised authority (see table 3 below), which however has not affected its overall management arrangements and its financial independence. It still is (1) a deliberative body headed by its supervising authority (board of directors), which comprises all the key ministries and bodies of the government; (2) an executive body headed by the Director-General of the School; and (3) a Scientific Council.³¹

Table 3: ENA's supervisory authorities over time

| Year | Reference | Supervisory authority |
|-------------|----------------------------|--|
| 1964 | Decree 64-155 | President's Office |
| 1966 | Decree 66-306 (art. 57) | Ministry of Interior |
| 1982 | Decree 82-250 | Secretary of State for Civil Service and Administrative Reform |
| 1984 | Decree 84-35 | Prime Minister |
| 1987 | Decree 87-270 | Ministry of Higher Education |
| 2005 | Presidential Decree 05-440 | Ministry of Interior and Local Authorities |

Third, the school's education and training system may historically be divided in two different stages: The first stage starting with the school's establishment in 1964 and ending in 2006. During this stage, enrolment took place through rigorous competitions, in which young people with a baccalaureate (secondary education certificate) competed. Those who were successful in passing the examinations were subject to four (4) years of training, after

³¹ The Director-General of the School at the 'Governor' level, the Secretary-General of the School, at the level of the Head of the Cabinet of the Ministry, and the Directors (Department of Studies, Department of Internship, Department of continuous Training and Cooperation, Centre for Documentation and Research), at the level of Directors, and heads of services at the level of Deputy Director of the Ministry (Arts. 27, 28 and 29 of Executive Decree 06-440). Finally, it should be noted that several branches of the school can be established (Decree 82-250), but this is not currently in force, except the experience of applying this for a few years in the past, but this has not been long-lasting. Since 2006, the status of the leadership position at ENA was raised to the same level as ministries.

which they graduated with the “ENA Diploma”. The Diploma was equivalent to the Bachelor’s degree. In the second - current - stage beginning with the adoption of Executive Decree No 06-440, the entry competition for the school has been opened to those with a Bachelor’s degree. Successful candidates are then trained for three (3) years, after which they graduate with the “ENA new system Diploma”.

Whether under the new or old system, ENA’s content of training is characterised by a combination of theoretical and applied studies. After the end of each academic year, students are placed as trainees to acquire practical experience in real working conditions, in the central or local public departments or companies. Trainees produce research reports, discussed at the end of the year, and counted as a key part of their assessment. In addition to the permanent faculty members, the school can hire visiting professors from the country’s high cadres, in order to contribute to enriching the contents of the training with elements of practical experience as they are in the real world. This can be done by assisting permanent faculty members in preparing and updating the educational content to suit current needs and challenges of public administration, as well as by providing training activities that include simulations of real business scenarios.³²

b. ENA’s role in research and consultation

It is assumed that training, research, and consultancy on operational issues are all part of an integrated process and not three distinct ones. Thus, ENA conducts its training, research, and consultancy functions simultaneously. This means that its work is not restricted its role in the design and conduct of training courses, but it also undertakes research on problems of the government and provides consultancy on operational issues. However, regardless of what is officially stated as ENA’s competences in this area, we must examine the efficiency and effectiveness of research and consultation issues in terms of their quality, nature, and most importantly their results and application. We try to address this matter, using a few available data and reports.

According to Essaïd Taïb, Permanent Professor at ENA of Algeria, “*Research on administration is undermined at ENA by the lack of graduate studies of a doctoral level. And yet this School has had an Administrative Research and Documentation Centre (CDRA) since 1971. Apart from the creation of the journal IDARA in 1991, the activity of this Centre is limited to conducting a documentary activity and organising some scientific events. Moreover,*

³² Articles 31 and 32 of the Executive Decree No 06-419.

the journal 'Intégration', common to the ENAs of the Maghreb countries, ceased to appear." (Essaïd 1998:364). He assumed that "Most of the work deals with administration from the point of view of administrative law with a focus on the following topics: civil service, finance, litigation, administrative institutions. This work does not provide much insight into administration from an administrative science or management perspective."

With regard to "consultations", other writers argued that public administrations were not interested in requesting such consultations. On this point, Mr. Hocine Cherhabil, a former Director-General of ENA, asserted that *"Progress is undoubtedly still to be made with a view to systematising the use of consultation in the various areas of administrative action. These advances are, it seems, dependent on developments within the administration itself. They begin to emerge with the awareness, by the administration, of the need to organise the conditions for a permanent reflection on its own practices, as well as the need to have sufficient hindsight to allow objective observation by external observers."* (Cherhabil 2004: 27).³³

Discussion and Conclusion

This study has highlighted that comparative analysis of experiences in civil service training is very important to draw lessons and discern the differences in experiences of different countries. Training of the civil service remains an important area for future cooperation, both between different countries of the world and between China and Algeria, given the growing strategic links between the two countries.

³³ We add to these testimonies the recommendations of the December 2018 International Forum on «Governance Capacity Building» held on 4 and 5 December 2018 in Algiers, jointly organised by the China National Academy of Governance (CNAG) and the Algerian Ministry of Interior, Local Authorities and Territorial Planning (MILATP), which devoted a panel entitled "Give full play to the dual functions of scientific research and decision-making consultation in schools of governance/public administration, to enhance public service capacity". All attendees from Algeria, China and other participating countries concluded that the main weakness of the Algerian system of public service schools is the absence of the research and consultation functions and the need to develop them systematically aimed at enhancing the efficiency of the governance system. The participants also recommended to take advantage of leading experiences such as the CNAG and other Chinese civil service training institutions to gain time, locate the factors of their success and how they are embodied in an integrated training, research and consulting system that works in parallel with government policies and contributes to the development of plans, strategies, and policy evaluation.

The realistic basis for China and Algeria to carry out civil service training cooperation

China and Algeria have a profound friendship in history and have always supported and cooperated with each other.³⁴ In 2014, Algeria became the first Arab country to establish a comprehensive strategic partnership, a strong indication of the close relationship between the two sides. After China's Belt and Road Initiative (BRI) was put forward, it received enthusiastic response from Algeria, and Algerian officials have always stressed the importance of jointly promoting the construction of the BRI. In 2018, the two countries signed a memorandum of understanding, which reflected Algeria's recognition of China's development experience and its willingness to cooperate with each other, a powerful spiritual driving force for the two countries to jointly build the BRI.

In addition, Algeria is relatively stable among many African and Arab countries and has not been much impacted by the Arab Spring. Algeria is also a driving force for regional stability, playing the role of the mediator in regional conflicts, a role affirmed by the international community and many African countries. However, the Algerian government also recognises that its social development faces many problems and is seeking to find a development path suitable for its national conditions.

Although the training of civil servants in China started late, it is well integrated with domestic development achievements and international advanced experience. A training system with Chinese characteristics has been formed. For Algeria, which has similar national conditions, similar ideologies and close hearts and minds with China, there are many Chinese experiences that can be naturally absorbed and used for reference. It can help Algeria to form a training system for civil servants with its own characteristics and provide a solid organisational guarantee for the effective governance of the country.

³⁴ Since 1950s, the two countries have formed a special partnership. Following the establishment of Algeria's interim government in September 1958, China recognized it and was the first non-Arab country to recognise Algeria. From the beginning of the 21st century, cooperation between China and Algeria has developed more rapidly, gradually becoming more strategic in nature.

Comparison of the training systems of civil servants between the two countries

Several similarities exist in the training systems of civil servants in the two countries. For example, both the Civil Service Law and the Civil Service Training Regulation have been formulated, which guarantee the right of all civil servants to receive training. The training types are basically the same, and training is linked with promotion assessments in both countries. There are also common problems such as insufficient evaluation of the ultimate training effect, which reflect the similarities in how training concepts are formed by the teams in charge of training policy in both countries. Furthermore, obvious differences exist in the training of civil servants between the two countries, which are attributed to different national conditions and development stages of each country.

1. Differences in the classification of civil servants

Algeria classifies its civil servants into four groups – A, B, C, and D - according to their education level that are also split into senior, intermediate and junior civil servants according to their hierarchical level classification. Overall, civil service positions are mainly classified by education level, i.e., possessing a university degree, relevant academic certificates and/or training certificates. These are necessary prerequisites for taking up positions at corresponding level.

Conversely, most Chinese civil servants have already acquired at least a bachelor's degree or higher and possess a solid political sense when sitting the entrance examination. Thus, Chinese civil servants are not classified according to their education level but along three categories in congruence with the nature of their work: comprehensive managers, professional technicians, and administrative law enforcers. At the vertical level, there are three categories: central, provincial, and local government. At the functional operation level, there are three categories: strategic decision-making, supervision management and executive operation. At the job sequence level, there are three levels: primary level (below section level), intermediate level (division level) and senior level (department level and above). The training content is tailored for different categories, functions, and levels of civil servants, with different emphasis depending on the functional level of the jobs they perform.

2. Differences in the management framework of civil servant training

Algeria's Civil Service and Civil Service Training Acts and other national laws and regulations contain general provisions on the basic aspects of civil servant training, such as the content and methods. However, the regulations are too general, and they do not cover all aspects of the training. Specific implementation still depends on each department to formulate detailed by-laws and regulations on their own, resulting to large differences in training between departments and difficulties for unified management. Furthermore, although the legislation provides for the establishment of a national authority for civil service training, this has not been set up. This is another reason why training practices of civil servants in Algeria are characterised by many irregular and inconsistent management issues.

China has promulgated relevant laws and regulations such as the Civil Service Law, the Regulation on Cadre Education and Training, and the Regulation on Civil Servants Training at the national level. Every five years, the government issues a national civil servants training plan, which contains comprehensive and concrete arrangements for all aspects and stages of civil servants training and provides clear guidelines for the national CET. The Central Organization Department is responsible for the overall management and planning of CET throughout the country. Party committees and governments at all levels are responsible for organizing the education and training of cadres at their own levels, giving priority to underdeveloped areas and ethnic minority areas. Thus, realising the goals for education and training of cadres throughout the country and meeting the needs of talents who implement the principles and policies of the CPC and the state.

3. The emphasis of civil servants' training content is different

The training of Algerian civil servants calls for the training of senior civil servants in leadership, strategic development ability and other governance abilities. However, it is also necessary to provide training in basic public management competencies and skills to B-, C-, and D-level civil servants. Moreover, the training of civil servants in Algeria is not closely related to the country's overall policies and development process, thus its role in promoting the country's development needs to be further improved.

China's civil servants are an important component of the cadre team and the core force governing the country. The recruitment of civil servants in China adheres to the principle of "every candidate being based on testes", which

ensures the high quality of civil servants at the start. Most civil servants possess a bachelor's degree or higher, as well as sound political quality, and thus they are not lacking basic knowledge and skills required in entering the civil service. The Chinese President Xi Jinping has put forward the requirement of building a good cadre team with firm faith, serving the people, diligent and pragmatic, daring to take responsibility, being honest and clean. Based on this, the standard of "having both ability and political integrity and putting morality first" is highlighted in the selection and employment of Chinese civil servants. Civil servants have high ideals and beliefs and a public servant consciousness. To be loyal and clean means to have morality and qualified political quality. At the same time, it is necessary to possess sufficient governance ability, that is, to have "talents", so as to realize the purpose of "serving the people and being diligent and pragmatic". Therefore, the training of Chinese civil servants pays attention to both ability and political integrity, puts morality first, puts political quality first, and at the same time closely focuses on the central tasks of the CPC and the country in different periods, and vigorously cultivates and improves their governance ability.

4. The maturity of the function of training, research and consultation is different

China's civil service training institutions at all levels and types are responsible for the training of all civil servants. At the same time, they also actively engaged in academic research centres and think tanks and pay attention to gathering the wisdom of trainees and promoting research and consultation. Conversely, Algerian training institutions such as the National School of Administration (ENA) also have a research department, but this department has not played an active research function and the role of senior officials is not prominent.

Three major lessons might be useful for Algeria

First, strengthening the top-level design and institutional guarantee of civil servant training. In addition to formulating unified, standardised and comprehensive laws and regulations, the state should formulate short-, medium-, and long-term civil servant training work plans, and clearly stipulate all aspects of the training objectives of cadres in a certain stage of the country to ensure the unity and continuity of civil servant training programmes. Furthermore, establishing a vertical network composed of institutes at the central to the local government levels, and establishing a horizontal network composed of self-established training institutions in different industries,

universities, private institutions, and overseas entrusted training, to improve the scale, efficiency, pertinence, and integrity of civil servant training. In addition, Algeria should attach importance to the function of training qualified civil servant candidates in academies and universities, select more outstanding graduates from public management majors, government management and other related majors in academies and universities to the civil service, support civil servants to study for MPA and other professional degrees on the job, and strengthen civil servants' on-the-job training and online learning, to effectively improve the academic structure and ability level of civil servants.

The second is to strengthen the training of senior civil servants. Judging from the current materials, the training of Algerian civil servants focuses on the training of basic competencies and skills, while training on strategic planning ability, leadership, and international vision of senior and middle-level civil servants is insufficient. Of course, this limitation is determined by the reality of the knowledge and ability structure of the civil service in the country. Nevertheless, in addition to large-scale implementation of basic ability training, training of senior civil servants on acquiring governance capacities is also necessary. Algeria needs to intensify the training of senior civil servants in leadership and strategic planning ability. China's experience in this field may be of good reference to Algeria. China's relevant training contents can also be applied to Algeria, such as economic and social development ability, administration according to law ability, emergency management ability, new development concept of "innovation, coordination, green, openness and sharing" and training on "overall national security concept".³⁵

The third is to deepen the research and consultation capabilities of training institutions. It is suggested that the Algerian side strengthens the research and consulting functions of civil servants training institutions, make great efforts to add research departments or research functions to training institutions, enrol more researchers, improve the research requirements and project support for teaching and research personnel, set up links for trainees in training programmes for joint research and discussion, establish a smoother supply and demand mechanism for decision-making consultation with the government, communicate with foreign counterparts including the CCPS (CNAG) to understand and learn about their mechanisms for research and consultation, and carry out joint research projects with them.

³⁵ The Chinese President Xi Jinping put forward "adhering to the overall national security concept and embarking on a safe road with Chinese characteristics". The term "overall national security" means that national security is regarded as a complex system. We must attach importance to both external and internal security; attach importance to both homeland and national security; pay attention to both traditional and non-traditional security.

References

Sang Ningxia, Liu Ketong (2020) Research on the Development of Cadre Education Policy in the past 70 Years in New China [J]. *Contemporary Continuing Education*, 2020 (2): 11-17.

The Break between Ci Zhigang's Tradition and Modern Society -On the Root of Algeria's Political Crisis [J] *Research on Middle East Issues*, 2015 (02): 41-63 +281

Lu Yingbo's Main Challenges Facing Algeria at Present [J] *Country and Regional Studies*, 2018 (2): 110-118

Research on CET of the Party School of the Central Committee of CPC in Hu Bing's New Era [D] Beijing: Party School of the CPC Central Committee (China National Academy of Governance), 2019

A Comparative Study of Civil Servant Training between China and Major Western Developed Countries in Ming Dynasty [D] Nanchang: Jiangxi Normal University, 2006

He Shaoxiong from Ideological Community to Destiny Community-A Study on the Relationship between China and Algeria (Up to now) [D] Shanghai: Shanghai International Studies University, 2017

Zhou Wenzhang's Research on Civil Servant Training [M] Beijing: National Academy of Governance Press, 2014

Wang Jinyan Friendly Cooperation between China and Algeria [M] Beijing: China Social Sciences Press, 2019

Alam, M. M. (1990). Civil service training and development: Assessing the role and significance of higher civil service training in less developed countries. *Administrative Development Agency*.

Cherhabil, H. (2004). L'école nationale d'administration: Quarante ans au service de l'Etat. *Revue de L'Ecole Nationale d'Administration*, 14(1), 17-32.

Essaïd, T. (1998). La réforme de l'administration en Algérie. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Centre national de la recherche scientifique; Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM), XXXV, 343-377.

Kerrigan, J. E., & Luke, J. S. (1987). *Management training strategies for developing countries*. L. Rienner Publishers.

McGregor Jr, E. B., & Solano, P. (1994). *Comparative Civil Service Research: The Strategic Agenda*. *Comparative Public Management: Putting US Public Policy and Implementation in Context*, 93.

Missoum, S. (2004). Discours de remerciement de monsieur Missoum SBIH. *Revue de L' Ecole Nationale d' Administration*, 14(1), 11–12.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ**

**Том 6, № 1
Март 2021**

Нур-Султан, Казахстан

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ДЕМОКРАТИЯ ИЛИ
ВОЙНА И ИМПЕРИЯ; АДМИНИСТРИРОВАНИЕ
ИЛИ УПРАВЛЕНИЕ: ЧТО МОЖЕТ СТАТЬ НОВОЙ
НОРМОЙ ПОСЛЕ ВЫХОДА ИЗ ПАНДЕМИИ?
УРОКИ, КОТОРЫЕ МЫ ИЗВЛЕКЛИ ИЗ ИСТОРИИ

Деметриос Аргириадес¹

*“И что же делать нам теперь без варваров?
Ведь это был бы хоть какой-то выход”
Константинос Кавафис “Ожидая варваров”*

Аннотация

Мир переживает совершенно беспрецедентную и непредвиденную ситуацию: глобальную по своему масштабу и отличающуюся редкой вирулентностью пандемию. Пандемия затормозила экономический рост, благами и надеждами на светлое будущее которого пользовалось лишь незначительное меньшинство, в то время как огромные массы людей продолжают сводить концы с концами. В отсутствие какого-либо ясного срока окончания пандемии и учитывая то тяжелое положение, в котором в основном оказалась беднейшая часть населения и те слои общества, которые в наименьшей степени способны сами за себя постоять, по мере того, как страны готовятся к выходу из кризиса вопросы, нередко задаются вопросы: «Возникнет ли «новая норма», когда мы выйдем из кризиса, и какой будет эта новая норма?». В данной работе этот вопрос исследуется на основе прошлого опыта. В этом отношении как нельзя кстати может оказаться история античности и средневековой Европы. Мы говорим о моделях управления; мы говорим об институтах, а также об идеологиях, которые лежат в основе этих моделей и формируют эти институты. Они изменились со временем. Но именно в тот период, начиная примерно с эпохи Перикла и заканчивая эпохой Макиавелли, мы можем проследить зарождение и первые дебаты как о формах управления, так и об общих ценностях, которых они должны придерживаться. Именно в Афинах (Греция) и именно в пятом веке впервые возникли систематические рассуждения о политике, партисипативной демократии и этике. Золотой век Афин

¹ Профессор государственного управления, John Jay College, CUNY; бывший консул ООН. E-mail: dimitriarg@gmail.com

(478-404 гг. до н.э.) породил исключительных правителей и мыслителей во всех сферах деятельности; таких как Перикл, Фемистокл, Фукидид и предшественник Аристотеля Платон. Золотой век пришелся на период гегемонии Афин. Он завершился внезапно после затяжной войны, усугубленной пандемией. Эта тридцатилетняя война (431-404 гг. до н.э.) обстоятельно обсуждается в основополагающем труде Фукидида, который по сей день изучается как политологами, так и студентами военных заведений. Как все мы знаем, поражение положило конец гегемонии Афин, а также решило судьбу Спарты или Лакедемона. Лишь по прошествии многих веков и Афины, и Спарта смогли действительно восстановиться. Фукидид исследует эту последовательность событий. В его детальном анализе можно выделить три эпизода. В первом описывается политика, проводимая Афинами и Спартой в целях установления и закрепления господства над своими союзниками. Второй эпизод посвящен речи, приписываемой Периклу, более известной как «Погребальная речь Перикла»². В неповторимой прозе, также, как и в стереотипах многих западных лидеров в наши дни, воздавалась хвала Афинам и демократическому правлению, при этом критике подвергались противники Афин, избравшие другие пути. В другом эпизоде, «Митиленские дебаты», Фукидид повествует о том, как афинский гегемон «наказал» митиленцев после их восстания³. Объясняя это, Фукидид, словами, которые он приписывал правителям Афин, недвусмысленно выразил мнение, что демократическое управление на самом деле несовместимо с империей и, когда наступает критический момент, демократия не способна удержать империю без применения силы (Thucydides 1985: 229-290). Последовательность событий, приведших к войне и гибели обеих воюющих сторон, породила красноречивое выражение «ловушка Фукидида». В последние два столетия, а также и на протяжении двух тысячелетий, многие национальные лидеры попали в эту ловушку. Как следствие пострадали мир, демократия и разумное управление.

Ключевые слова: модели управления, менеджмент, государственное управление, государственная служба, пандемия COVID-19.

² http://corematerials.homestead.com/01_pericles_funeral_oration.pdf

³ Митиленские дебаты в Афинском Собрании касались репрессий против города-государства Митилини, который безуспешно пытался избавиться от афинской гегемонии во время Пелопоннесской войны. Дебаты произошли в 427 г. до н. э.; Фукидид сообщает об этом в третьей книге своей «Истории Пелопоннесской войны» и использует события и речи как важную возможность поразмышлять и предложить свои взгляды на политическое и идеологическое влияние войны на вовлеченные стороны.

Введение

Какой будет новая «норма», и насколько *новой*? Глядя на прошедшие десятилетия, начиная с 1980-х годов, безусловно, «норма» подразумевала «сокращение государственного сектора... для того, чтобы рост, стимулируемый частным сектором, эффективно выполнял... такие функции, как управление экономикой...» (World Bank 1994: XVI). Этот подход, основанный на «управлении эффективностью деятельности» был сфокусирован на «сдерживании расходов», «сокращении» и «оптимизации» (World Bank, указ. соч.). **Распределительным** аспектам создания богатства на социальном, национальном и международном уровне в нем практически не уделялось внимания. Система, которая «лишала привилегий» государственный сектор в целом, также как и беднейшие слои населения, способствовала военным действиям за рубежом и увеличению военных бюджетов. Во внутренней политике, напротив, практиковалось так называемое 3D (Downsizing, Devolution and Deregulation) (сокращение, децентрализация и дерегулирование) *наряду с аутсорсингом* и знаменитыми Es (Economy, Efficiency, Expediency and Effectiveness) (экономичность, эффективность, целесообразность и результативность). Внимание было сосредоточено на краткосрочной перспективе. Поэтому неудивительно, что, когда разразился кризис, единственной ветвью власти, имевшей необходимые стратегические резервы, были вооруженные силы США: военно-морской госпиталь и инженерный корпус вооруженных сил, которые оперативно пришли на помощь Нью-Йорку и штату, столкнувшимся с острой нехваткой оборудования и персонала. Неудивительно, что необычный по своей тяжести и масштабу кризис вывел на первый план институты власти и социальной солидарности. Этими институтами, как правило, пренебрегают во времена относительного благополучия. Все институты власти стали центрами координации общественных ожиданий и насущных требований людей. Но именно малоимущие и люди, находящиеся на задворках общества, приняли на себя главный удар кризиса.

Будет ли это «новой нормой» или эта норма повлечет за собой исправление нарушенной системы с доказанной неспособностью справляться с мега-кризисами, как и общеизвестной склонностью подчиняться требованиям богатых и сильных? Это система, движимая одномерным мышлением и односторонними взглядами на управление, государственное управление, общество и государство. В условиях глобальной насущности ЦУР 16 и стоящей перед нами проблемы изменения климата, система, обеспечивающая равенство и всеобщую инклюзивность, несомненно, должна

быть нормой, к которой мы должны стремиться (Roberts 2020: 604-606; Vaimenov and Liverakos 2019: xi-xxv: 1-30; Sen 2009: 208-238, 241-253). Но так ли *нова* эта норма? История дает нам разъяснение. Она показывает нам, что такие нормы рождаются во времена кризиса. Иногда они быстро забываются, как только ситуация начинает улучшаться. Они часто перерастают в политические программы или же в *мифы* и *концепции*, которые обретают свою собственную жизнь. История «Запада», с древнейших времен и до наших дней, является богатым источником ТАКИХ МИФОВ И ТАКИХ КОНЦЕПЦИЙ; К СЧАСТЬЮ ИЛИ К СОЖАЛЕНИЮ.

Изменение парадигмы в последние годы

Но нет худа без добра. После четырех десятилетий рейганизма, из которого мы извлекли урок, что «большое правительство» является источником всех наших проблем, последствия пандемии должны были продемонстрировать совершенно обратное. Мы медленно открываем заново для себя ценность «государственного» в государственном администрировании, в том числе заинтересованность в государственно-частном партнерстве, в котором «государственный» аспект является главным (Nabatchi 2010: S309). Внезапно воскреснув, Административное государство стало не только банкиром или казначеем, но и эпидемиологом, вирусологом, работодателем, инженером, социальным администратором, врачом первой и последней инстанции. Роль *регулирования*, подверг-шегося критике в 1990-е годы *либеральными* экономистами как «бюрократия», неблагоприятная для прогресса, была восстановлена, когда проявились со всей очевидностью последствия отсутствия должного контроля над программами проживания с поддержкой и связанными с этим домами престарелых. Всего за несколько дней были введены ограничения права на труд, а само право на труд стало зависеть от оценки правительством того, что в настоящее время является **существенным**, в отличие от несущественных форм занятости и труда.

Это был *сдвиг парадигмы*. После четырех десятилетий рейганизма, в течение которых все мы верили, что в лучшем случае правительства можно охарактеризовать как “необходимое зло”, общество признало, фактически, необходимость обратиться к правительству за руководством и помощью. Общество, хоть и по-разному в стране, но массово в Нью-Йорке, проголосовало за правительство, которое после пандемии будет использовать свои огромные полномочия для мобилизации экономики, пострадавшей от пандемии, но, что еще более важно, будет *исправлять* многие вопиющие ошибки, которые резко обозначил кризис, вызванный

COVID-19. Ни одна из этих бесчисленных ошибок не осталась незаметной ни для граждан, ни исследователей в нашей области дисциплины. Однако они были широко приемлемы или, в лучшем случае, с ними мирились в течение долгих десятилетий “*тысячелетней парадигмы*”, если говорить словами статьи, опубликованной в PAR менее года назад. Основная идея этой статьи шла в разрез с преобладающими взглядами, которые разделяло большинство американцев в конце двадцатого и начале двадцать первого веков; взглядами, широко распространенными после событий 11 сентября и последовавших затем военных действий (Roberts 2020: 604).

Довольно неожиданно и резко впали в немилость не только унаследованные от Рейгана и «облагороженные» Клинтоном идеи о правительстве, но и связанная с этим излишняя самоуверенность (Roberts 2020: 604). Критика институтов, когда-то гневно отвергнутая как «непатриотичная», стала не только приемлемой, но и неотъемлемой частью продолжающихся дебатов о демократическом правлении и связанных с ним реформах. Новый *сдвиг парадигмы*. Хотя не в полной мере, если учесть, что контрреволюция под предводительством Рейгана – Тэтчер, а также лейбористской партии в Великобритании в первые послевоенные годы, представляла собой последовательную и согласованную попытку свести на нет результаты ряда реформ, начиная со времен Рузвельта (новый курс) и заканчивая войной с бедностью и за гражданские права (Линдона Б. Джонсона). Новый курс и программа «война с бедностью», а также ООН и послевоенное восстановление не только по-новому определили роль и масштабы управления, но и выявили новые модели и новые инструменты, имеющиеся в распоряжении правительств для проведения своей политики на национальном и международном уровнях. Мы, возможно, заново открываем для себя ценность этих инструментов, порожденных очередным кризисом, который обрушился на западный мир в 1920-е и 1930-е годы; кризис, благодаря которому Джон Мейнарда Кейнс снискал себе бессметную славу (Carter 2020).

Любопытно, что этот же кризис послужил толчком к всплеску широкого интереса к вехам нашей истории, которые до недавнего времени считавшимся закрытыми. Их пересмотр стал поводом для переосмысления, повлекшему за собой новый взгляд на прошлое. Почитаемые правители подвергаются критике; их памятники оскверняются, а наследие уничтожается. Зачастую это происходит в результате слияния прошлого и настоящего, забывая при этом о том, что большинство правителей или военачальников следуют ценностям и риторике, принятым в их время.

Редким исключением являются те, кто выдержал давление общества своих дней и прошел *испытание временем*. По мере того, как мы выходим из кризиса, затянувшегося на четыре десятилетия, время, в которое мы живем и затруднительное положение, в котором мы оказались, требуют, чтобы мы вновь обратили внимание на события и личности прошлого, которые во многом определили наши судьбы и действия, идеи и институты. Можно сказать, что история и историография приобретают значение, главным образом, во времена кризисов. В этом контексте можно вспомнить еще одну войну, которая длилась тридцать лет, и еще одну пандемию, которая положила конец этой войне. Той исторической войной была Пелопоннесская война, прославившая Фукидида. В этом же ключе связи вспоминается Макиавелли, который пытаясь придать смысл раздробленности Италии 15-16 веков, всегда старался извлечь уроки мудрости из прошлого. Во времена относительного изобилия, как это было в последние четыре десятилетия, историография меняет свои взгляды не столько на пути познания, сколько для служения вождям и их целям.

В статье, написанной для Национальной конференции Американского обществ государственного администрирования в марте 2020 года, автор извлек уроки из изучения, и также зачастую слишком частого неправильного истолкования наследия, которое сформировало наши основные институты управления. Нося фамилию Аргириадес, я не могу скрыть тот факт, что я и сам являюсь продуктом этого наследия. Тем не менее, я надеюсь, что вы не подумаете, что я придерживаюсь не критичного взгляда, забывая об уроках истории, занимаясь вместо этого «*доксологией*» или «*агиографией*». В качестве вступления позвольте мне предположить, что наша политическая культура, а также институты и соответствующая лексика берут свое начало, главным образом в трех городах, а именно: Афины, Рим и Иерусалим. Сюда бы я хотел добавить Александрию важнейшего периода в истории – с IV века до н.э. и до III века н.э.; потому, что, как и Нью-Йорк в наши дни, она представляла собой «плавильный котел» народов и идей, в том числе из Персии, из Индии и за ее пределами.

От государства-города до империи

Важно отметить, что эти города и эти века, начиная с эпохи Перикла, времен Римской республики и империи и до правления Константина Великого, стали колыбелью двух резко контрастирующих подходов к управлению и гражданской обязанности. Они существуют и по сей день.

Один из них – «благое» управление – на службе у граждан и общества в целом и под их контролем. Примерами этой модели являются, как *Полис*, так и *Республика* времен от Перикла до Цезаря. На пике своего расцвета Афины стали центром и - гегемоном - содружества или империи, что, как утверждал Фукидид, в итоге было пагубным для ценностей демократии, а также, по большому счету, скоротечным. Примером другого подхода стал Рим. Хотя некоторые из его завоеваний в Европе и Западной Азии относятся к более ранней дате, чем поход Цезаря на Рим, они предзнаменовали прогрессивные, но в то же время масштабные изменения в целях и стиле управления. Титул императора, принятый незадолго до наступления нашей эры (31 год до н.э.), означал нечто большее, чем концентрацию власти, что этот термин и стал подразумевать. Император не только стал бесспорным правителем империи, но и вскоре был наделен ореолом божества. Позднее, при Константине Великом (306-337 гг.), императору были присвоены титулы «Равный апостолу» (*Исаностолос*) и «Защитник веры» (*Fidei defensor*). *Наступило время* мистификации и возвеличивания правительства и государства; и это никогда не покидало нас. В сущности, *смена парадигмы* означала, что граждане больше не находятся в *центре* внимания или являются главными агентами действия правительства и управления. И хотя иногда народу на словах выражалось преданность (например, *Vox populi, vox Dei*) – император служил прежде всего перед Богом и его царствованием (*Dieu et mon Droit*). Граждане республики становились *субъектами* империи; необходимыми для целей создания государства и императора... вновь великого!

Ad majorem gloriam Dei (к вящей славе Божьей) правительство и государство были смело изобретены заново и представлены как инструменты Всемогущего и Истории. Забегая вперед, мы увидим, как как этот нарратив используется снова и снова. В средние века этот нарратив и миф лежали в основе западных крестовых походов. В 19-м и начале 20-го веков они служили для того, чтобы узаконить имперские экспансии и завоевания. И то, и другое объяснялось как «цивилизационная миссия» (“*mission civilisatrice*”) империи и Запада. «Запад», дитя империи, как миф и метафора завоевания и экспансии, действительно был рожден из крестовых походов. Относительно недавно в наши дни, этот же миф добавил смысл идеям «западного либерального порядка» и «защиты свободного мира». Обе идеи берут свое начало из принципа единства, который лежал в основе доктрин о государстве и вере в Средние века (ср. Dante’s *De Monarchia*). Согласно ему мир должен управляться одним правителем и придерживаться одной религии. На самом деле, как мы хорошо знаем, крестовые походы по большому счету являлись войнами для завоевания и ограбления. Крестоносцы на пути на Ближний Восток

обрушили свою ярость на беззащитные религиозные меньшинства и на Константинополь, сегодняшней Стамбул, который в то время был центром Восточной Римской империи. Разграбление Константинополя пришлось на 1204 год, но это усугубило противостояние и конфликт, продолжающиеся и по сей день. Противостояние началось в 9 веке нашей эры и к 1054 году привело к полному расколу Римско-католической церкви и Восточной православной церкви.

Это повлекло за собой постепенное расширение пропасти между двумя половинами империи и, продолжающееся по сей день, деление мира на «Запад» и «Восток». То, что со временем этот разрыв приобрел *геополитический*, а также *моральный* подтекст, является неизбежностью, о которой мы до сих пор не все знаем, но которую мы теперь принимаем почти как закон природы. За последние десять столетий этот *миф* выжил, а *нарративы* развивались в соответствии с обстоятельствами. Отождествляя Запад и Восток с двумя связанными концепциями – с понятиями *цивилизации* и *варварства*, соответственно, – обе из которых также происходят из в греко-римского мира, – «Запад» вскоре стал означать разумное и прогрессивное управление, в то время как «Восток», напротив, подразумевал деспотизм, отсталость и произвол. Ссылаясь на высоко ценившиеся Грецию и античный мир, в конце семнадцатого или начале восемнадцатого века «Византия» была «заново изобретена». Географическое название из античного мира, на территории которого сегодня находятся Босфор и Стамбул, стало означать отрицательные стороны империи, от которых эпоха Света стремилась отмежевать Рим, шаблонно критикуя за них Византию. Даже сегодня, «византизм» и «византийский» – пренебрежительные выражения, которые мы используем, указывая на симптомы «бюрократии» и мракобесия.

Дружественные государства, играющие в опасные географические игры, в наши дни называются «западными демократиями», хотя некоторые из них могут находиться на Ближнем Востоке. Некоторые из них, которые стали называться западными демократиями всего несколько лет назад, могут лишиться обоих составляющих этого определения, как только впадут в немилость. Начиная с Турции и заканчивая Украиной частота и скорость таких метаморфоз поражает воображение. И наоборот, тогда как демократия шаблонно считается укоренившейся на «Западе», антилиберальные режимы объединяются на Востоке. Так, в нашем «западном» языке понятия «деспоты» и «олигархи» настойчиво приписываются Востоку, где некоторые из них могут проживать; отсюда и понятие «восточные деспоты». Известный шотландский автор «Черного моря» писал так об этом:

“В середине XX века можно насчитать мало европейских национальных государств, которые в то или иное время не представляли себя “аванпостом западной христианской цивилизации” ... В рамках каждого из этих мифов, созданных национальными государствами, “варварство” определялось как состояние или нормы поведения их непосредственных восточных соседей”

(Ascherson 1996:49-50)

Вспоминая «варваров» с севера и востока, чьи набеги ускорили падение Рима, Запад все еще тщательно смотрит на Восток, «сканируя горизонт» на предмет вероятных угроз. Начиная с идеи кайзера Вильгельма II о «желтой угрозе» в начале XX века, когда Япония возникла внезапно в качестве фактора, влияющего на баланс сил в Восточной Азии, и до «китайского» или «уханьского» вируса в наши дни, можно обнаружить такую степень последовательности и преемственности в мышлении и риторике, которая ставит под сомнение возможность когда-либо перевернуть эту страницу и отойти от стереотипов, которые фактически не имеют под собой никакой основы, но продолжают жить. *Мифы*, которые формируют наш разум и нашу коллективную психику, упорно продолжают противостоять свету разума и историческим исследованиям, науке или анализу данных. Проще говоря, они глубоко укоренились в нашей коллективной психике и самоуважении (Roberts 2020: 603-609; Newland and Argyriades 2019: 2; Kim 2019: xv). Надежды, страхи и стереотипы становятся порой опасными, когда они существенно подкреплены еще одним *мифом*, также глубоко укоренившимся в нашей психике. Это так называемый «апокалиптический», бинарный взгляд на мир, соответствующий видению нас самих, как «Сияющий город на холме», сражающийся с «империей Зла» или «осью Зла». Им руководствовались Рейган и его подражатели, и он, к сожалению, получил новую жизнь в результате недавних политических кризисов и продолжающейся пандемии. Чтение истории важно, помимо всего прочего, для того, чтобы разрушить такие мифы и избавиться от нарративов, затуманивающих сознание и в совокупности представляющих опасность для демократии и мира.

Почему история так важна?

Итак, какой можно сделать вывод? Что мы можем извлечь из уроков истории и опыта двух с половиной тысячелетий? Прежде всего, на опыте мы узнали, зачастую болезненно, что история важна. История –

это наставник и учитель. Без глубоких познаний в области истории мы все являемся потенциальными жертвами нарративов и метафор, которые предлагают необъективные толкования реальности. В основном они выражают точки зрения власть имущих. История четырех десятилетий с начала 1980-х годов может предоставить множество доказательств этому. Изучение истории должным образом абсолютно необходимо для того, чтобы правильно понять наше общее затруднительное положение и извлечь уроки, которые она преподносит. К сожалению, сплошь и рядом происходит совершенно обратное. В течение многих лет история преподавалась как описание жизни знаменитых правителей: от Перикла до Цицерона; от Александра до Цезаря; от Вашингтона до Обамы. Мы узнаем об их деяниях, о памятниках, которые они построили, о достижениях и речах, составляющих их наследие. Что часто упускается, так это контекст, в частности системы институтов, законы, а также ценности и добродетели, которые позволили им действовать и создавать.

Системы и институты формируют ценности и добродетели, с помощью которых мы живем и действуем (De Vries and Kim 2014). Мы опасно ими пренебрегаем. Роль носителей ценностей занимает второе место в политическом дискурсе, который, соответственно, сводится к дебатам о личностях без прикрас. В последние годы мы наблюдаем всплеск этой склонности потакать критике, апеллирующей к чувствам, а не к разуму (*ad hominem*), пусть даже только для того, чтобы предложить, что наши системы безупречны, а те, которые нам не нравятся, способствуют антигармонии, которую мы можем исправить, устранив их. Древний мир преуспел в использовании такой «политики», которая сделала некоторых правителей знаменитыми (например, Cicero: “*Contra Catilinam*”).

Хотя некоторые деятели дали толчок великим реформам, они, большей частью, являлись результатом сложного взаимодействия между общественными силами и технологическим прогрессом или экономическими переменами. Тем не менее, неудивительно, что в политическом дискурсе мы по-прежнему придерживаемся, главным образом, «модели великого лидера». Конечным результатом стала героизация или демонизация наших правителей учитывая обстоятельства и отвечая требованиям переходном этапе. Это избавляет от необходимости углубляться в прошлое, изучать сложные национальные или международные условия, применяя целостные подходы к пониманию того, как формируются события, почему лидеры идут на войну и каковы могут быть последствия конфликтов (Herodotus 1984: 29). В политике и истории, а также в текущих делах, мы сосредоточиваем внимание полностью на конкретных личностях. Так, например, мы говорим об

«администрации Байдена или Трампа». В то время как прошлому, социально-экономическим реалиям, демографическим тенденциям, народам и институтам уделяется довольно скромное внимание.

Отойти от этого преобладающего шаблона, подкрепленного весомыми повествованиями, может быть невозможно, кроме как помнить об опасностях, которые это влечет за собой, в частности о культуре героев. Автор этой работы принял этот урок близко к сердцу. В ней упоминаются лишь некоторые имена; акцент прежде всего делается на эволюции государственных институтах и основных систем убеждений. Несмотря на преобразования, происходящие с течением времени, основные институты управления остаются примечательно устойчивыми и удивительным образом ничем не отличающимися, если сравнивать их структуры и основополагающие ценности с теми, которые зародились в античности. Подобно архитектурным особенностям Пантеона в Париже или здания Верховного суда и Капитолия в Вашингтоне, они напоминают нам о своих истоках, которые лежат в Греции и Риме. Примерно двадцать веков спустя мы можем оглянуться назад с изумлением и восхищением от постоянства, последовательности и стойкости некоторых основных идеалов, даже несмотря на то, что с течением времени мир перешел, по сути решительно изменившись, от наследственного правления и автократического правления к преимущественно партисипативному, коллегиальному, ориентированному на граждан демократическому управлению. Значительное влияние на этот часто переменчивый прогресс оказали социально-экономические и технологические тенденции, а также успехи или движение идей, чему уделяется основное внимание в настоящей работе.

Две противоположенные модели управления

Сравнивая наши дни с днями античного мира, возможно, следует вспомнить, что двадцать пять столетий назад тридцатилетняя война и пандемия привели к катастрофическому окончанию Золотого века Афин. Переход через Рубикон (ср. *“alea jacta est”*) и поход Цезаря на Рим также ознаменовали конец Римской республики, которая вскоре превратилась в Римскую империю. Ее солнце так и не зашло. Восточная половина этой империи покорилась османскому правлению в 1453 году, однако почти до наших дней все же сохранила некоторые элементы своего славного римского прошлого. В этот период Полис, Республика и Империя оставили в наследство всей Европе, включая Америку, а после

Второй мировой войны и почти всему миру, структуры и формы, а также терминологию, которую мы используем изо дня в день. Примечательно, что и эти формы государственного управления в значительной мере берут свои истоки в двух прямо противоположных, резко контрастирующих моделях управления и государственно-административной деятельности:

- *Первая* из них представляла собой общественное самоуправление с акцентом на народ, его благополучие и безопасность, управлять и защищать которое были должны сами граждане. В знаменитой битве при Марафоне (490 г. до н.э.) участвовали солдаты из граждан, и аналогичным образом «*ta koina*», т.е. общие заботы в политике и государственном управлении, были возложены на подотчетных граждан в соответствии с верховенством закона. Иными словами, гражданин являлся как главным агентом, так и получателем или бенефициаром услуг, оказываемых государственными органами и (или) гражданским обществом. Действительно, между этими двумя функциями была незначительная разница (Ktistaki 2013: 35-69).
- При *императорском правлении*, напротив, граждане становились *подданными* монархов. По существу, цели, для достижения которых Монарх решал применить ресурсы, находящиеся в его распоряжении, оставались на его усмотрении. Обложение налогами, часто неподъемными, стало для Императора способом сбора необходимых средств для вербовки и содержания армии наемников, как для обеспечения внутренней безопасности, так и завоеваний за пределами его владений. Это стало смыслом существования императорского правления, целями которого, как заявлялось, были «великая слава Монарха и Бога». Со становлением христианства в качестве официальной религии государства, Император стал защитником веры (*Fidei Defensor*), что на практике превратило религию в предлог и оружие для бесконечных «добродетельных» войн против неверных за пределами государства, а также непокорных «еретиков» или других «смутьянов» внутри него. Войны объяснялись как действия *ad majorem gloriam Dei* («к вящей славе Божьей»), выражение, которое также используется иезуитами во всем мире.

Хотя следует подчеркнуть, что доктрина «народного суверенитета» никогда не исчезала полностью, ее регулярно прикрывались монархи или же она использовалась против них, распространение веры,

подавление еретиков и обращение неверных в веру перевешивали другие соображения. Конечно, это шло *синхронно* с большими тратами - на строительство соборов и памятников или дворцов, которые служили сходной цели (т.е. славе Бога и Монарха). Западные крестовые походы, происходившие с перерывами в течение десятого, одиннадцатого, двенадцатого и тринадцатого столетий, в значительной степени совпали с *Великой схизмой*, другими словами, расколом, а затем разделением и империи, и христианской Церкви, пополам. *Двойственность* и антагонизм Востока и Запада вывели эту схему и модель управления на совершенно новый уровень. Распространение веры и уничтожение групп инакомыслящих – всеми необходимыми средствами – переросли в *новую норму*. Постепенно она возобладала во всем «Западном мире», и таким образом родился *Запад*. Эта норма до сих пор непоколебимо с нами. В 1204 году крестоносцы на пути в Святую землю сначала осадили, а затем разгромили и разграбили столицу Востока Константинополь. Это был, пожалуй, самый первый из походов, в которой хищническое разграбление и завоевания сочетались с «*цивилизующей миссией*», т.е. «распространением» веры. Вскоре эта тяга к крестовым походам привела *конкистадоров* на Североамериканский континент, а затем и в Южное полушарие. Имперская экспансия продолжалась. Собственно говоря, все эти *новые нормы* никогда не покидали нас. Они отпечатались в сознании многих «западных» людей, которые продолжают называть свои войны и экспедиции «крестовыми походами». Даже вторжение нацистской армии в СССР в июне 1941 года описывалось подобным образом (Mazower 2008: 135-178). Совсем недавно, уже в наши дни, это выражение было возрождено в связи с вторжением в Ирак, которое вскоре все же завершилось, когда выяснилось, насколько плохо оно сказывается на положении населения в регионе.

Примечательно, что в дни иракского вторжения были сообщения о том, что присоединиться к экспедиции планировал известный евангелист, движимый надеждой на распространение веры. Спустя годы в наши дни визит папы Франциска привлек внимание к бедственному положению сокращающихся христианских общин, некоторые из которых являются одними из старейших в мире. За последние два десятилетия тысячи членов этих общин просто присоединились к растущему массовому оттоку, к которому в последнее время примкнули сотни тысяч мигрантов и беженцев-мусульман, езидов и христиан, бегущие от хаоса в странах, опустошенных бесконечными войнами, а также от оккупации, наркотиков, оружия и торговли людьми. Они бегут в более безопасные места в Северной Америке, Турции и ЕС, но при этом также лишают свои страны ценных людских ресурсов, которые крайне необходимы

для управления, стабильности и социально-экономического развития. Можно забыть об идее «строительства нации»! Как и многие другие нарративы, начиная со знаменитой «Песни о Роланде» (примерно 1100 г.) и «Бремени белого человека» Киплинга и заканчивая «западным либеральным порядком» и «свободным миром», в наши дни они помогают увековечить модель культа героев, создавая множество героев среди нас, а также военным подвигам, прославляющим завоевания за рубежом и «дух крестовых походов». Продвижение «добродетельных» войн в «защиту» наших ценностей – религиозных или политических – породило лобби и многочисленные группы активистов, чей бизнес связан с войной. Это делает ситуацию более опасной, чем она была до этого. Учитывая эту известную тягу, в лучшем случае человечество может надеяться на «стареющий мир», что согласуется с общемировыми демографическими тенденциями.

Что посеешь, то и пожнешь

В течение двухсот пятидесяти лет, с наступления эпохи Света мир наблюдал зарождение, рост, а затем и упадок соперничающих моделей государственного управления. Истоки обе модели берут в античности, точнее, в представлениях Древних Афин и Рима. Эти соперничающие модели действовали в противоположных направлениях. Первая, как мы видели, обещала свободу при равенстве, хорошо осознавая, что одно без другого приведет к противоречиям, вопиющему неравенству и, в конечном счете, к беспорядкам и войне. На всех уровнях управления в ней ценилось верховенство права и с этой целью обеспечивался должный баланс между противоборствующими требованиями групп или организованных общин и отдельных людей. Примером такого мышления, чья кульминация продолжалась чуть более трех с половиной десятилетий, стало создание ООН после Второй мировой войны. Затем возникла контркультура, которая во имя прогресса попыталась вернуться к неограниченному индивидуализму и дерегулированию на внутри страны в сочетании с гегемонией и правом на вмешательство в дела других стран (Marchese 2020: 11-23). Будем надеяться, что пандемия, резко выявившая многочисленные недостатки этого подхода и модели, также продемонстрировала настоятельную необходимость уравнивания противоборствующих требований и потребностей в рамках верховенства права. И вновь у нас есть отличное готовое решение: использовать богатое наследие, которое служило опорой демократического управления и мирного сосуществования между государствами.

Начиная с крестовых походов и до наших дней, волны имперской экспансии обусловили любопытный поворот в традициях управления, завещанных Грецией и Римом до прихода империи. Говоря словами Ф.А. Кливленда, «теория о том, что правительство существует для всеобщего блага и что государственная должность – это доверие общества» была возрождена и укреплена (как цитирует Mosher 1981:57). Оно должно осуществляться в соответствии с верховенством права, с *надлежащей правовой процедурой* и *последовательностью*, которые приобрели особый вес в сравнении с альтернативной максимой о том, «что угодно повелителю, то имеет силу закона» (Quod principe placuit legis habet vigorem). Декларация независимости и Конституция США провозгласили тот же принцип, и многое из того же можно сказать о процессе создания конституции во Франции в конце XVIII века (Hauriou 1968: 163-169). Как в США, так и во Франции, свобода и равенство были возведены в ранг фундаментальных принципов (Mosher F.C. 1976: 9). Конечно же, «самоочевидная истина» о том, что все люди созданы равными, в дни Джефферсона не могла встретить такую же поддержку как сегодня. Тем не менее, она следовала по пути мысли, берущей исток из философии стоицизма и римского естественного права (Haas G. 2021: 37-40). Эта модель продолжает действовать и по сей день. Одна из ее основных заповедей заключается в том, что люди рождаются равными (*omnes homines aequales sunt*). То, каким образом лишь столетие спустя, в конце XIX века, не только эта идеология, но и политическая практика были переиначены в стремлении к империи, как и к связанным с ней повесткам дня, остаются двумя загадками послепросветительского периода в истории. *Расизм* и *неравенство* были возведены в догмы. Завоевание и господство стали благородным и крайне важным делом, доказательством совершенства и доблести. Этот переход не имел бы смысла без мощного наследия, завещанного крестовыми походами. Он положил начало процессу *«искусственного обособления»*, сначала религиозного, а затем расового и географического; этот процесс продолжается и по сей день. Он резко делит человечество на две части: тех, кого мы считаем равными или «западными» и «цивилизованными», и тех, кого мы отвергаем и презираем как «диких», «варваров» и «восточных».

Мы видели, как это происходило в 20 веке и продолжается в 21-м. Эта горячая идея опиралась на два предположения, которые перевернули с ног на голову основы американской и французской революций, а именно, принципы равенства, солидарности или общины и свободы. Так, на заре 20-го века известный британский поэт Редьярд Киплинг обратился к президенту Теодору Рузвельту с призывом принять и взять на себя новую миссию – *«Время белого человека»*. Спустя более столетия мало

кто помнит Киплинга или «*Бремя белого человека*». Но и то, и другое широко читалось и обсуждалось в 1920-е, 1930-е и даже в военные годы. Поэма прославляла «цивилизационную миссию» империй и красочно описывала их пленников как «наполовину бесов и настолько же детей» (Immerwahr, D. 2019: 94). Узаконивание империи добавило содержание к доктрине, в том, что для блага «дикарей», Запад должен действовать вместо родителей («*in loco parentis*»), направляя народы на своем попечении в сторону западной добродетели и ценностей если необходимо *силой* (*manu militari*). В последнее время проявление этого духа «крестового похода», существующего и по сей день, породило такие выражения, как «*свободный мир*», «*построение нации*» и «*смена режима*», подразумевающие иностранного вмешательства.

Центральная роль равенства в демократическом управлении

Мы являемся свидетелями, по сути, прогресса или извилистого движения идей, некоторые из которых слишком часто подстраиваются в угоду посторонним целям. Зародившаяся в Древнем мире концепция равенства требовала «прыжка веры», как это было в те времена, так и сегодня, когда общество в целом страдает от разительных диспропорций. Слившаяся воедино в античные времена с концепциями общности и демократии, как это имеет место по сей день, она должна была учитывать интересы категорий, проживающих в стране неграждан: различного числа иммигрантов (*metoikoi* или *peregrini*) и рабов. Необходимо подчеркнуть, что рабов в Древнем мире не следует сравнивать с рабами современности – продуктами, на это раз, экономик, несущих на себе колониальную экспансию и эксплуатацию человека. Рабство в Древнем мире часто было преходящим состоянием. Процесс освобождения от рабства в Иудее происходил раз в семь лет. На заре нашей эры, безусловно, институт рабства в Греции и Риме находился под влиянием стоицизма, роста естественного права (*jus naturale*) и связанной с этим концепции общей человеческой сущности, которая распространяла принцип равенства на всех членов человеческого сообщества, обеспечивая основу государства (*civitas humana*). Распространенным занятием среди рабов в древности было воспитание (*педагоги*), т.е. буквально сопровождение детей. Эпиктет, раб начала второго века нашей эры, был известным философом стоицизма, который впоследствии «руководил школой для молодых греческих и римских аристократов» (Haas 2021: 37).

Напротив, начиная с античности *неравенство* было закреплено в глубоко укоренившемся институте *патриархата*, а также в императорском

правлении и господстве гегемона. Это происходило параллельно с ослаблением демократического управления и верховенства закона. Как в теории, так и на практике, но на современный лад, неравенство обрело свою собственную жизнь в конце 19-го и начале 20-го веков, и этот период также ознаменовал апогей расизма, «евгеники», империализма, нацизма и фашизма во всем западном мире. Империализм и нацизм подняли *неравенство* на совершенно новый уровень. Они проповедовали культ насилия или гегемонии и подчинения как необходимые элементы, сопровождающие «прогресса» мира. На протяжении веков эти идеи были основными чертами *завоевательного* прозелитизма, который после крестовых походов был характерен для кампаний многих западных стран. Когда президент Т. Рузвельт отправился завоевывать Кубу, он взял с собой экземпляр книги Эдмона Демолина «Англо-саксонское превосходство» (Immerwahr 2019: 68). Примечательно, однако, что в XVII веке, устав от «бесконечной войны» – тридцатилетней войны, опустошившей Центральную Европу – соперничающие католические и протестантские правители признали тщетность попыток навязать свои ценности непокорным «иным». В 1648 году они подписали Вестфальский договор, который ввел два до сих пор малоизвестных и смутно оцененных принципа: *суверенное равенство правителей* (ныне народов) и доктрина *невмешательства* во внутренние дела других государств (*сuius regio, eius religio*). На нашей памяти они нашли подтверждение дважды в сочетании с принципом ненападения: в Пакте Лиги Наций (1924 год) и еще более решительно – в Уставе Организации Объединенных Наций (1945 год). Неудивительно, они дважды были нарушены: накануне Второй мировой войны и на заре XXI века, когда происходили вторжение и оккупация государств в Западной Азии.

Оба эти события оставили шлейф бедствий, и мы не видим их окончания. Несмотря на то, что эти войны преподносились с целью «восстановить справедливость», установить «новый мировой порядок» или, более того, как намерение создать более благополучную жизнь с соблюдением прав человека, процветанием и демократическим управлением, вторжение и оккупация продемонстрировали их ограниченный и *неустойчивый* характер. Они не могут продолжаться долго без армии «*коллорационистов*», как это наглядно доказали и Вторая мировая война, и более поздние войны. В частности, в Восточной Европе это прискорбное явление приобрело уникальные масштабы позднее в 1940-х и начале 1950-х годов, вызвав бегство и изгнание населения в Америку и массовые репрессии у себя дома (Mazower 2008: 259-471). Опыт Западной Азии и Северной Африки в наши дни указывает на аналогичное

продолжение, хотя, возможно, еще слишком рано говорить об этом (Allison 2020; Allison 2018; Wertheim 2017; Niblett 2017). Каждый раз мы верим, что это время будет другим, потому что *мы*, «западные люди», намного лучше. На самом деле - это шаблон, такой же древний как Древняя Греция и Древний Рим. Некоторые из его черт развивались с меняющимися обстоятельствами, но суть остаётся, значительно усиленная позднее распространением веры и империи. Это шаблон, который нарушает равенство и равноправие, многообразие и инклюзивность. В условиях империи и христианства в качестве официальной государственной религии, этот шаблон постепенно наделялся стремлением к господству от имени Всевышнего. *Гегемония* превратилась в миссию. От Схизмы и крестовых походов, дней инквизиции и конкистадоров и до (западного) «бремени белого человека» и западного либерального порядка в наши дни, эта неразрывная преемственность была ничем иным, как сигналом. Ни одна другая политическая культура или традиция в мировой истории не может сравниться с ней.

Гегемония или невмешательство?

Как мы видели, самые ранние упоминания относятся к Древней Греции и Золотому веку Афин. Автор «Пелопоннесской войны» Фукидид донес до нас две примечательных речи афинских правителей. Одна из них – «Погребальная речь», приписываемая Периклу, который умер от чумы во время той тридцатилетней войны; другая является частью «Митиленских дебатов» (Thucydides 1984: 265-290). В первой восхваляются добродетели и слава афинской демократии; во-второй упоминают Клеона, который выступил с предложением убить восставших митиленцев. В ней содержался этот пророческий отрывок:

«Мне и прежде уже нередко приходилось убеждаться в неспособности демократии властвовать над другими государствами, но особенно это стало ясно теперь, при виде вашего раскаяния относительно приговора над митиленцами»

(Thucydides 1984: 281)

После Второй мировой войны потребовался «скачок веры», чтобы подтвердить принципы суверенного равенства народов и невмешательства в качестве основополагающих принципов прочного мира. Эти принципы быстро стали заложниками существенного *изменения парадигмы*, отступления и кардинальных перемен, которые охватили весь мир в 1980-х и 1990-х годах и в начале этого нового столетия.

Как справедливость и равенство, так и инклюзивность и разнообразие были «сокращены» и с тех пор находятся под пристальным вниманием. На международном уровне этот сдвиг начался с Тони Блэра, лидера «нового лейборизма». В 1999 году во время выступления в Чикаго он отверг идею «невмешательства», как утратившую свою силу (Niblett 2017: 18). Череда войн, последующая за этим, показала, что лицензия на «вмешательство» в дела других стран рассматривалась прерогативой, распространяемой лишь на очень немногие государства. Она ведет начало из восхваляемой имперской экспансии и «бремени белого человека». Мало кто из сильных мира сего догадывался, что и другие, гораздо менее выдающиеся или могущественные, вскоре также решат вступить в бой с выгодой для себя (Wertheim 2017: SR7). Гегемонизм и вмешательство все чаще становятся контрпродуктивными и опасными. Они часто вызывают как сопротивление, так и недовольство, а также ведут к многочисленным бедствиям внутри страны, результатам «вмешательства» и «бесконечных войн».

Как отмечал Фукидид, демократия, гегемония, равенство, вмешательство и война не очень хорошо сочетаются. Речь идет не только о конфликте интересов, но и о столкновении ценностей. В 1980-е и 1990-е годы на всех уровнях управления, национальном и международном, с появлением новой парадигмы и государственная служба, и равенство подверглись сильной атаке в ущерб нашей профессии. По словам Х.Г. Фредериксона:

“В движении за переосмысление управления государством «государственная служба» – это враг, который должен быть побежден уполномоченными гражданами, делающими выбор, и уполномоченными государственными служащими, организующими государственный выбор”

(Frederickson 1996: 265)

В управленческой модели приоритетное внимание отдается менеджеру и «заинтересованной стороне» (также акционеру), а не гражданину/заказчику или работнику. На первый план выходят послушание и дисциплина, а не участие и диалог («Пусть менеджер управляет!»). Вскоре концепция государственного администрирования трансформировалась в идею Государственного менеджмента, с тем чтобы удовлетворять потребности *не* простого человека – гражданина или резидента, а исключительно тех немногочисленных наверху: менеджеров, «заинтересованных сторон» и акционеров – тех, кто задает тон. Новый подход к управлению человеческими ресурсами хорошо отражает эту концепцию. Наивысший приоритет отдавался трем

D (Downsizing, Devolution and Deregulation) (Сокращение, Деволюция и Дерегулирование) с целью достичь 3E (Expediency, Efficiency and Effectiveness) (Целесообразность, эффективность и действенность). Подчиненные, меньшинства, женщины и бедняки были *предоставлены сами себе*. Как результат этого мышления родился *Ното Economicus*. Вскоре после этого разразилась сегодняшняя пандемия.

Демократия и мир или «смелый новый мир»?

В основе этой атаки на демократические ценности и равенство лежала идеология «*смелый новый мир*», согласно которой прогресс и благое управление требуют небольшого правительства и «свободы для власть имущих». В идеале оно должно работать в условиях сокращения государственной службы, а также *дерегулирования*, предоставляя рыночным силам полную свободу и оставляя за правительством роль «стороны, содействующей» деловой активности (World Bank 1994). С течением времени мы увидели результаты такого «содействия». Диспропорции росли в геометрической прогрессии до беспрецедентных уровней, поставив под угрозу мир, общину и демократию (Krugman 2020: 259-297; Fukuyama 2020: 26-32). С древних времен в Греции, в Риме и за его пределами широко признавалось, что богатство переходит во власть, и даже меняет основы, которые люди воспринимали как нечто само собой подразумевающееся. За последние сорок лет примеры таких изменений приумножились, а *злоупотребление властью* усилилось наряду с резким ростом коррупции. Увеличились также различия между «имущими» и «неимущими». Тогда как во времена относительного благополучия они могут проходить незамеченными, во времена кризиса, напротив, эти изменения вызывают всплеск гнева и общественные беспорядки. Не только в Северной Америке, но и в некоторых частях Европы и мира в целом, растущая в связи с пандемией бедность заставила правительство принять меры по исправлению положения не только для того, чтобы оказать помощь бедным, но и для того, чтобы успокоить их гнев и негодование. Как показали недавние события, это не всегда срабатывало. Какой будет *новая норма*, когда мы выйдем из кризиса? Этот вопрос, несомненно, волнует всех (Fukuyama 2020: 26-32; Roberts 2020: 603-609). По сути, именно этот синдром циклически появляется еще со времен античности, когда свобода и равенство, демократия и империя обсуждались Аристотелем и историком Фукидидом. Это обсуждение продолжается и по сей день. В античном мире и современном, и особенно в наши дни, грандиозная концентрация богатства и способность использовать его для направления действий правительств, подорвали

демократию и государственное управление, которые опираются на *равенство* и *служение*. Как показали последние десятилетия, гегемония и неравенство неоднократно приводили к войнам, завоеваниям и вмешательству, особенно в отсутствие противодействующих сил (Allison 2020: 30-40; Allison 2018: 124-133).

Баланс власти, равенства, справедливости и *умеренности* в государственном управлении и международных делах в условиях верховенства закона по всей видимости представляют собой квинтэссенцию наследия греческой и римской мысли, так как она развивалась в основном во времена самоуправления: Золотого века Афин и Римской республики. Это наследие было коренным образом изменено во времена империи, сместив как цели, так и центр внимания правителей в сторону территориальных завоеваний и побед, а также концентрации власти, рассматривая эти ресурсы как знаки Божией благосклонности. В течение последних двух столетий мы видели, как данная модель государственного управления претворялась в жизнь, в основном, с катастрофическими результатами. Даже сегодня, когда Вторая мировая война и ее последствия еще свежи в памяти людей, некоторые правительства, несмотря на заявления о «благих намерениях», с готовностью переносят акцент своей деятельности с социального обеспечения на военные действия, предпринимаемые якобы в защиту мира и прав человека. В этих условиях, несмотря на благочестивые заверения многих представителей власти, *свобода* и *равенство* остаются под угрозой. Это – не «принятые мифы». Они лежат в основе демократии, способствуют делу мира и обеспечивают более надежный путь для глобального сотрудничества по сравнению с гегемонистским правлением, какими бы благими намерениями оно ни руководствовалось.

После 1980-х годов концепции и равенства, и мира подверглись ожесточенным атакам главным образом со стороны радикальных правых с использованием нарративов, характеризующихся неоконсервативными представлениями и идеями Нового государственного управления, а также и воинственных нарративов, провозглашающих необходимость «моральной ясности» и наращивания военного потенциала «для сохранения и расширения международного порядка, лояльного ... к «нашему процветанию и нашим принципам»⁴. Триумф такого мышления в последние десятилетия даже больше, чем пандемия, может быть вероятной причиной тех бедствий, которые пришлось пережить миру. Нам необходимо, чтобы экономика и управление направляли нас к рациональному государственному управлению. Однако, если оставить

⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Project_for_the_New_American_Century

управление и экономику без контроля, это может подорвать как демократическое управление, так и государственную администрацию. Нам необходимо объединить менеджмент и экономику с изучением истории, этики, публичного права, психологии и социологии. Было справедливо отмечено, что равенство граждан, верховенство права и надлежащее судопроизводство являются теми столпами, на которые главным образом опираются государственное управление и профессия государственного служащего. Ни один из них не имеет большого веса в неолиберальном мышлении (Sommermann 2002: 33). Идее Нового государственного управления, как уже упоминалось ранее, мы обязаны моделью человека *Ното Экономический*, одномерного человека, что подробно рассматривается в еще одном докладе, представленном на конференции в Анахайме (2020). Нет необходимости подчеркивать, что «Одномерный человек» (Marcuse 1964) может, вероятно, функционировать эффективно и результативно, но, как утверждал Фукидид в «Погребальной речи», приписываемой Периклу, он едва ли способствует продвижению эталона хорошего гражданина или хорошего государственного служащего и члена гражданского общества. Люди многогранны и должны таковыми оставаться. Нам необходимо пересмотреть, переформатировать и переупорядочить наши приоритеты, чтобы построить более здоровое общество как на национальном, так и на международном уровнях.

В этой работе, написанной по горячим следам пандемии Covid-19 и книги «Одномерный человек», предпринята попытка дать частичный ответ на вопрос, который лежит в центре государственного управления: «кто получает выгоду» от государственного управления; в каком объеме и насколько надежно; «кто платит» за общественные блага и насколько высоко мы должны ценить, помимо эффективности, «справедливость в распределении благ» и «равноправие»? Со времен Золотого века Афин и Римской республики эти вопросы составляют суть политологии и государственного администрирования.

Библиография

Allison, G. (2020) “The New Spheres of Influence Sharing the Globe with Other Great Powers” *Foreign Affairs*, Vol. 99(2), pp. 30-40.

Allison, G. (2018) “The Myth of the Liberal Order: from Historical Accident to Conventional Wisdom”, *Foreign Affairs*, Vol. 97(2), pp. 124-133.

Ascherson, N. (1996) *Black Sea: Birthplace of Civilization and Barbarism*, London, Jonathan Cape.

Baimenov, A. and Liverakos, P. (Eds 2019) *Public Service Excellence in the 21st Century*; Singapore, Palgrave Macmillan, pp. 1-30.

Carter, Z. (2020) *The Price of Peace, Money, Democracy and the Life of John Maynard Keynes*, New York, Random House

De Vries and P.S. Kim (Eds. 2014) *Value and Virtue in Public Administration: a Comparative Perspective*, New York, Palgrave Macmillan.

Frederickson, H.G. (1996) "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration" *Public Administration Review*, Vol. 56(34).

Friedman, M. (1993) *Why Government is the Problem*, Hoover Institution press, Palo Alto.

Fukuyama, F. (2020) "The Pandemic and Political Order" *Foreign Affairs*, Vol. 99(4), pp. 26-32.

Hauriou, A. (1968) *Droit Constitutionnel et Institution Politiques*, Paris, Editions Montchristien.

IIAS (2002) *Governance and Public Administration in the 21st Century: New Trends and New Techniques*, Brussels, International Institute of Administrative Science.

Hays, G. (2021) "Tune out and lean in". *The New York Review of Books*, Vol. LXVIII (4), pp. 37-40.

Herodotus, Book I (Lydia), M.I. Finley (Ed 1985) *The Portable Greek Historian*, New York Penguin Books, pp. 27-29.

Immerwahr, D. (2019) *How to Hide an Empire*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

Kim, P.S. (2019) "Preface", Baimenov A. and P. Liverakos, *Public Service Excellence in the 21st Century*, Singapore, Palgrave Macmillan, pp. xi-xxv.

Krugman, P. (2020) *Arguing with Zombies*, New York, W.W. Norton & Co.

Ktistaki, S. (2013) "L'Espace Administratif Européen et ces Implications: le Cas du Professionalisme de la Fonction Publique - dans les Pays d'Europe Continentale", D. Argyriades and Gérard Timsit, *Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space, Pour Dépasser la Crise: un espace Administratif Commun*, Brussels, Bruylant/IIAS, pp. 35-69.

- Marchese, D. (2020) Madeleine Albright and the Merits of American Intervention” *The New York Times* April 26, 2020 , pp. 11-23.
- Marcuse, H. (1964) *One-Dimensional Man*, Boston Beacon Press.
- Mazower, M. (2008) *Hitler’s Empire: How the Nazis Ruled Europe*, New York, The Penguin Press.
- Mosher, F.C. (1981) *Basic Literature of American Public Administration*, New York, Holmes & Meier Publishers Inc.
- Mosher, F.C. (1976) *Basic Documents in American Public Administration 1776-1950*,
- Nabatchi, T. (2010) “The (Re)discovery of the Public in Public Administration” in *Public Administration Review* Suppl. to Vol. 70 pp. S309-S311.
- Newland, C. & D. Argyriades (2019) “Reclaiming Public Space: Drawing Lessons from the Past as we Confront the Future; Sustainable Development Goal 16”
- Roberts, A. (2020) “The Third and Fatal Shock: Pandemic Killed the Millennial Paradigm”, *Public Administration Review*, Vol. 80(4), pp. 603-609.
- Sen, Amartya (2009) *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sommermann, K.P., “The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting”, *Governance and Public Administration in the 21st Century: New Trends and New Techniques*, Brussels, IIAS, pp. 67-82 & p. 33.
- The New York Times Magazine*, “Madeleine Albright on the Merits of American Intervention”, April 26, 2020, pp. 1-23.
- Thucydides (1984) “The Peloponnesian War”, M.I. Finley (Ed. 1985) *The Portable Greek Historian*, New York, Penguin Books, pp. 217-380.
- Wertheim, S. (2017) “A Trump Doctrine is Born” *The New York Times*, Sunday February 6, 2017, pp. SR1 & 2.
- World Bank (1999/2000) *World Development Report: Entering the 21st* World Bank (1997) “The State in a Changing World”, Washington, DC, World Bank.
- World Bank (1994) *Governance: the World Bank’s Experience*, Washington, DC, World Bank.

ЭФФЕКТИВНОЕ ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: ОПЫТ АЗЕРБАЙДЖАНА

Инжи Джафарли¹

Аннотация

Эффективное оказание государственных услуг играет ключевую роль в Азербайджане. С этой целью были созданы центры оказания услуг по принципу одного окна, называемые Служба «ASAN», которые функционируют при Государственном агентстве по оказанию услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджанской Республики (ГАОУГСИ). Эти хорошо оборудованные центры объединяют организации для оказания услуг в рамках государственно-частного партнерства, уделяя особое внимание потребностям граждан. Кроме того, подчиненные органы ГАОУГСИ также работают в области цифровизации государственных услуг и электронного правительства, инноваций, стартапов, а также развития микро-, малых и средних предприятий (ММСП).

Ключевые слова: оказание государственных услуг, электронное правительство, цифровизация, инновации, стартапы, микро-, малые и средние предприятия

Введение

Потребность в качественных государственных услугах и реформах государственного управления

В последние годы реформы государственного управления, направленные на улучшение оказания услуг, привлекают значительное внимание во всем мире. Государственный сектор формировался под воздействием возросшего потребительского спроса, финансового давления, глобальной инвестиционной конкурентоспособности, инициатив по реформированию государственного сектора, которые также привели к созданию новых возможностей (PWC 2007). Таким образом, такие вопросы, как финансовое положение, географическое положение, управление и

¹ Главный специалист отдела международных отношений Государственного агентства по оказанию государственных услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджанской Республики. Email: i.cafarli@asan.gov.az

стратегии оказания государственных услуг, имеют важное значение для потребности в оказании качественных государственных услуг, отвечающих высоким ожиданиям граждан.

В связи с этим меняющимся спросом государственный сектор остро нуждается в определении своей функции, усилении ориентации на потребителя и создании интегрированных моделей оказания услуг. Для достижения желаемых результатов эти модели должны быть более продуктивными и эффективными в удовлетворении потребностей граждан, а это означает, что в центре каждого решения должны быть потребности граждан (PWC 2007).

Начиная с 2012 года, Правительство Азербайджана предприняло последовательные шаги по реформированию и укреплению областей, связанных с оказанием государственных услуг, путем принятия ряда законов и нормативных документов в области государственной службы, этического поведения государственных служащих, борьбы с коррупцией, доступа к информации, ИКТ, электронного правительства и т.д. Основное внимание реформ в Азербайджане было направлено на институциональные механизмы, структуры, системы и внедрение инновационных практик, чтобы сделать их более благоприятными для гражданского участия.

Поскольку в центре внимания реформ государственного управления в Азербайджане были ориентированные на граждан модели оказания государственных услуг, одним из наиболее успешных шагов, предпринятых в ходе реализации реформ, стало создание Государственного агентства по оказанию государственных услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджанской Республики (далее ГАОУГСИ).

ГАОУГСИ было создано Указом Президента Азербайджанской Республики в июле 2012 года с целью оказания качественных государственных услуг гражданам Азербайджана и продвижения инноваций в этой сфере. Направления его деятельности включают оказание государственных услуг, цифровизацию, инновации и социальные проекты.

ГАОУГСИ является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим единое управление Службой «ASAN». Он координирует функции сотрудников государственных агентств для работы в этих центрах, контролирует и проводит периодические оценки, осуществляет взаимную интеграцию баз данных государственных агентств, ускоряет организацию электронных услуг и улучшает систему управления в этой

области. Кроме того, ГАОУГСИ руководит деятельностью подчиненных ему органов, таких как «ABAD» в сфере микро-, малых и средних предприятий (ММСП), «Центр развития электронного правительства» в области цифровизации, «Инновационные центры» и «INNOLAND», последний помимо прочего занимается стартапами и инновациями.

Модель оказания государственных услуг по принципу «одного окна»

Создание службы «ASAN»

Включение в государственный сектор идей нового государственного менеджмента повлияло на то, как оказываются государственные услуги. Стратегии частного сектора, которые ставят человека в центр всей бизнес-операции, все чаще принимаются правительствами во всем мире



Рис. 1: Центр Службы «АСАН» в Кюгдамире

в качестве ориентированной на граждан модели для обеспечения эффективного оказания государственных услуг (Huseynli, 2016). Несколькими годами ранее участие граждан обычно означало правительственные инициативы, которые позволяли людям каким-то образом участвовать в процессе разработки государственной политики (Cooper 2005)².

Цель дальнейшей оптимизации, упрощения и приведения государственных услуг в соответствие с требованиями и желаниями граждан привела к разработке моделей оказания государственных услуг по принципу «одного окна». Принимая этот подход, Правительство Азербайджана поставило гражданина в центр своих инициатив в области государственного управления. Таким образом, Служба «ASAN»³,

² Купер заявляет, что сейчас больше усилий предпринимается на местах, а также больше внимания уделяется сотрудничеству и обсуждениям, что привело к «развитию гражданской идентичности и построению горизонтальных связей между гражданами через общественные организации и взаимодействие с правительством и бизнесом в процессе управления».

³ Аббревиатура «ASAN» означает «Azerbaijan Service and Assessment Network [Азербайджанская сеть обслуживания и оценки]», в то время как значение слова «Асан» также означает «легкий» на азербайджанском языке. «Сервис ASAN» предоставляет высококачественные услуги, основанные на принципах надлежащего управления, эффективности, доступности, прозрачности, комфорта и инноваций.

курируемая ГАОУГСИ, была создана по инициативе Президента Азербайджанской Республики как неотъемлемая часть реформ в сфере государственного управления. В этой инициативе используются передовые принципы управления, что привело к коренным изменениям в сфере оказания государственных услуг в нашей стране.

Центры Служба «ASAN» – это центры оказания государственных услуг по принципу «одного окна». Они объединяют представителей 11 государственных организаций и 30 частных компаний, оказывающих более 300 услуг в рамках государственно-частного партнерства. В то же время эти центры также предоставляют функционально-вспомогательные услуги, включая банковские, страховые, юридические, переводческие и другие услуги. В столице, городе Баку, действует 5 центров Службы «ASAN», 15 центров – в регионах, а в ближайшее время планируется открытие еще 7 центров.

Граждане могут найти информацию о центрах и доступных услугах либо на официальном сайте Службы «ASAN» (www.asan.gov.az), либо в социальных сетях, например, Facebook, Twitter, Instagram, либо через колл-центр 108 и мобильное приложение Службы «ASAN»⁴. Кроме того, перед посещением центра можно записаться на прием через веб-сайт, мобильное приложение или колл-центр 108 с использованием интегрированной электронной системы очереди.

Что касается оказания услуг, соответствующим государственным органам предлагается вносить предложения, какие из их услуг могут быть переданы центрам Службы «ASAN» в рамках системы межведомственного сотрудничества. Нередко для обеспечения более эффективного и комфортного доступа граждан к этим услугам ГАОУГСИ поручается работать с соответствующими министерствами и давать предложения по упрощению процедур оказания услуг, включая сокращение или отмену необходимых документов, которые могут быть сочтены как избыточные, и сокращение времени оказания услуги.



Рис. 2: Центр Службы «ASAN» в Габале

⁴ На сегодняшний день страница «ASAN service» в Facebook набрала более 430000 лайков.



Рис. 3: Мобильный автобус Службы «ASAN»

Хорошо спроектированные центры обеспечивают все необходимые условия, чтобы граждане чувствовали себя комфортно при их посещении. Они просторны, хорошо организованы и ориентированы на граждан и имеют небольшие библиотеки, инвалидные коляски, шрифт Брайля для людей с нарушениями зрения и т.д.

Подход Службы «ASAN», ориентированный на граждан, объединяет множество поставщиков услуг, которые эффективно оказывают государственные услуги сельскому населению в одном месте, поскольку в противном случае они не могут легко получить доступ к таким услугам. Мобильные службы, которые включают 10 больших хорошо оборудованных автобусов и 1 поезд «ASAN», работают в удобных местах в регионах и отдаленных районах, где нет центров Службы «ASAN». За дополнительную плату внутригородские мобильные службы позволяют гражданам получать услуги на работе, по домашнему адресу или в любом другом месте по своему желанию⁵.

Служба «ASAN», известная в качестве инновационной модели, основанной на принципе «одного окна», заложила основу для исключительной парадигмы повышения удовлетворенности граждан, достигнув уровня удовлетворенности 99,5%. Кроме того, граждане могут оставлять свои отзывы и предложения, а также озвучивать свои жалобы по электронной почте, через веб-сайт Службы «ASAN» и на страницах в социальных сетях, а также через колл-центр 108 и киоски Skype, расположенные в центрах.

Кроме того, специальный отдел в ГАОУГСИ использует несколько инструментов для мониторинга и оценки уровня оказания услуг,



Рис 4: Поезд «АСАН»

⁵ При этом в целях содействия социальной сплоченности и солидарности внутригородские мобильные службы доступны бесплатно для всех людей с ограниченными возможностями и детей со слабым здоровьем.

таких как камеры, фиксирующие процесс обслуживания в центрах, или присутствие представителей отдела на местах и опросы, проводимые среди граждан. Этот отдел также собирает и анализирует статистические данные об оказанных услугах, потоках граждан и заявках, и оценивает работу сотрудников по оказанию услуг, а также готовит периодические отчеты, проводит расследование жалоб граждан и нарушений служебных правил и положений специалистами при оказании услуги и принимает необходимые меры.

Ориентированный на граждан подход Службы «ASAN» не ограничивается только оказанием государственных услуг, он также дает гражданам возможность получить опыт волонтерской работы в центрах. Волонтерство в Служба «ASAN» – прекрасная возможность для молодых и увлеченных людей в возрасте от 17 до 25 лет, которые хотят получить свой первый опыт работы. На сегодняшний день в работе Центров Служба «ASAN» задействовано более 24 тыс. волонтеров, и более 2,5 тыс. из них впоследствии были приняты на работу Службой «ASAN» и соответствующими министерствами⁶. Однако среди волонтеров не только молодежь, есть около 50 волонтеров старшего возраста. Кроме того, из 24 тыс. волонтеров 60 имеют инвалидность.

Персонал ГАОУГСИ, центров Службы «ASAN», подчиненных органов и частных организаций регулярно участвует в программах обучения, проводимых Учебным центром «ASAN». Более того, наряду с обучением на местном уровне, международным партнерам также предлагаются специально разработанные специальные программы обучения. Учебные программы по улучшению оказания государственных услуг, управлению человеческими ресурсами, мониторингу и оценке, связям с общественностью и т. д. были проведены для должностных лиц нескольких стран, таких как Афганистан, Индонезия, Марокко, Черногория, Туркменистан, Узбекистан, а также для нескольких регионов Российской Федерации и др. Кроме того, в связи с текущей ситуацией с глобальной пандемией эти учебные программы продолжали проводиться в режиме онлайн. Целью программ обучения является повышение навыков и знаний государственных служащих в области государственного управления, а также управления стрессом, временем и конфликтами, эффективного общения, протокола и т.д. для достижения наивысшей степени удовлетворенности клиентов.

⁶ Молодежь, участвующая в программах обучения волонтеров «ASAN School», получает теоретические знания, которые затем используются во время стажировки в центрах службы «ASAN». По окончании службы волонтеры получают сертификат и рекомендательное письмо.

Внедрение системы приема на работу на основе заслуг, привитие ценностей профессионализма и добросовестности, развитие навыков и лидерских качеств, а также применение системы аттестации, основанной на результатах, имеют решающее значение с точки зрения повышения качества оказания государственных услуг. Поэтому ГАОУГСИ применяет программу мотивации по результатам работы для поощрения государственных служащих в центрах Службы «ASAN».

Более того, с целью предоставления общественности информации о государственном секторе и повышения осведомленности граждан о государственных услугах, их правах и обязанностях, в 2015 году было создано «Радио ASAN» как первая и уникальная радиостанция, специализирующаяся на вопросах государственных услуг. Радиостанция «ASAN» является основным источником информации для граждан о деятельности центров Службы «ASAN» и проектах, которые они реализуют. Она также транслирует новости и информацию о государственном секторе, социальной и экономической жизни людей, а также готовит и реализует культурные программы, которые информируют, просвещают, просвещают и обогащают общественность.

Цифровизация государственных услуг

Центр развития электронного правительства

Государственная служба должна быть лидером в инновациях для решения сложных задач. Приоритеты ГАОУГСИ включают использование прорывных технологий для более эффективного и действенного обслуживания граждан, переход от «одного окна» к модели круглосуточного обслуживания, где «гражданин не должен выполнять какие-либо действия или заполнять какие-либо формы, чтобы получать государственные услуги» (Scholta et al., 2019). Для этого был создан «Центр развития электронного правительства» – государственное юридическое лицо в составе ГАОУГСИ⁷.

Функции центра включают разработку, администрирование и интеграцию информационной системы электронного правительства (EGIS), создание продуктов и услуг в рамках единой EGIS, создание или внедрение систем государственной важности, реализацию проектов государственно-частного партнерства, консультирование и поддержка

⁷ Указ Президента № 1885 «О развитии электронного правительства и мерах, связанных с переходом к цифровому правительству» (14 марта 2018 года).

цифровых проектов. К концу первого квартала 2021 года к EGIS присоединилось более 100 организаций, включая государственные учреждения и их подведомственные организации, а также частные организации. В области электронных услуг разработаны и доступны для использования гражданами услуги G2G, G2C, G2B.

Поскольку основными пользователями этих электронных услуг являются граждане Азербайджана, среди населения регулярно проводятся опросы. По результатам этих опросов, улучшаются существующие электронные услуги и внедряются новые услуги.

В июне 2019 года был запущен новый портал электронного правительства на базе личного кабинета – my-Gov. Этот портал, наряду с мобильными приложениями, запущенными в 2021 году, предлагает цифровые решения для получения ссылок из различных источников, а также доступа к документам и информации, предоставляемым государственными учреждениями через мобильные устройства, обеспечивая при этом однократный доступ к правительственным порталам, регулируя доступ к личным данным и устранение проблемы недостающих данных в информационных системах.



Рис. 6: My Gov

приложение может предоставлять предупреждающие уведомления об изменениях в личных данных и имеет модуль обратной связи для управления точностью данных через доступ к интегрированным правительственным порталам. Приложение также может выдавать разрешения и отслеживать статус обмена личными данными.



Рис. 5: Центр развития электронного правительства



Figure 7: ASAN login

В период с 2019 по 2020 год количество пользователей портала my-Gov выросло в десять раз. Портал предоставляет 700 электронных услуг и принял более 500 тыс. регистраций для электронных услуг.

В свою очередь, была создана система единого входа «ASAN Login» в качестве универсального решения проблем различных порталов, таких как необходимость запоминать разные имена пользователей и пароли, невозможность зарегистрироваться без номера

мобильного телефона, связанного с персональным идентификационным номером, и отсутствие доступа между сервисными порталами и удаленными системами аутентификации. «ASAN Login» устраняет необходимость запоминания различных имен пользователей и паролей и, таким образом, сводит к минимуму риск утечки данных. Гражданин, зарегистрировавшись в системе «ASAN Login», может легко получить доступ к порталам всех интегрированных организаций и подать заявку на любую услугу, которую они оказывают. К концу первого квартала 2021 года через эту систему будет обеспечен доступ более чем к 52 электронным услугам.

Система «ASAN pay» создана как инструмент для прямого информирования граждан о государственных платежах, электронной уплате пошлин и других государственных сборов, а также формирования протоколов государственными органами в электронной среде. Система предоставляет свои услуги населению в режиме 24/7 через веб-портал, мобильное приложение и платежные терминалы. Таким образом, это избавляет граждан от потери времени и ресурсов, а также от необходимости стоять в очереди.



Рис. 8: ASAN pay

Статистика показывает, что в систему «ASAN ray» было интегрировано более 300 организаций и оказывается более 670 услуг (1-й квартал 2021 года). Через эту систему можно оплачивать административные штрафы, пошлины, налоги, таможенные сборы, а также производить судебные платежи.

Концепция цифрового и современного правительства требует эффективного управления большими объемами информации. Каждое государственное ведомство хранит и управляет собственной информацией. Однако, чтобы лучше обслуживать граждан, различные ведомства должны постоянно безопасно и оперативно передавать друг другу необходимую информацию. Национальная система обмена информацией «ASAN Bridge» – интегрированный модуль EGIS – обеспечивает координацию государственных информационных ресурсов и систем, а также быстрый, стабильный и безопасный обмен информацией между этими ресурсами и системами⁸. Кроме того, «ASAN Bridge» имеет определенные важные функции, такие как централизованное управление соответствующими разрешениями при передаче информации из одного ведомства в другое, получение и передача всех видов услуг, управление версиями услуг для повышения стабильности оказываемых услуг, разделение услуг над подкатегории услуг и, таким образом, позволяет передавать только необходимую информацию сторонам, участвующими в операции.

Другой важный проект Центра развития электронного правительства – «ASAN Visa» был создан для упрощения процедуры выдачи виз иностранцам и лицам без гражданства, планирующим приехать в Азербайджан. Направления системы «ASAN Visa» включают в себя электронную выдачу визы через онлайн-портал www.evisa.gov.az и предоставление визы по прибытии в международные аэропорты Азербайджана. Люди, которые планируют посетить Азербайджан, могут подать заявление на получение электронной визы до приезда в страну.

⁸ Система «ASAN Bridge», исключая зависимость от физического оборудования (карты, токены и т.д.) может работать на всех операционных системах. Система также позволяет обнаруживать проблемы внутри системы и оперативно устранять их с помощью модуля мониторинга.

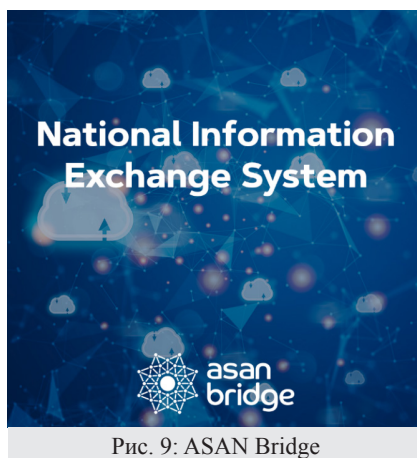


Рис. 9: ASAN Bridge

В процессе подачи заявки на электронную визу требуются только данные национальных паспортов лиц, желающих посетить Азербайджан. В зависимости от выбора заявителя, виза может быть выдана в течение 3 дней или 3 часов.

Поддержка стартапов и инноваций

Центр инноваций, «ASAN Communal» и «INNOLAND»

Внедрение инноваций в сфере оказания государственных услуг является приоритетом для Правительства Азербайджана в рамках проводимых усилий по модернизации. Так в 2013 году при ГАОУГСИ был создан «Центр инноваций», задуманный как пионер в развитии и построении инновационной экосистемы. Центр стремится сделать инновации доступными для всех и повсюду в Азербайджане. Внедрение инноваций в оказании государственных услуг и новых инновационных бизнес-решений как для частных, так и для государственных предприятий, а также создание и улучшение информационных систем и поддержка стартапов являются неотъемлемой частью мандата Центра инноваций.

Посредством Центров «ASAN Communal» в формате «одного окна» предлагается около 50 коммунальных услуг, и около 2 000 граждан ежедневно получают коммунальные услуги государственного и частного секторов. На сегодняшний день в центры «ASAN Communal» поступило около 2 миллионов заявок. В настоящее время действуют 2 центра «ASAN Communal», еще 2 планируются к открытию.

Инновации в сфере оказания государственных услуг оказывают непосредственное влияние в масштабах всей страны, влияя на благополучие миллионов людей. Начиная с 2018 года «Центр инноваций» расширил свою деятельность по развитию экосистемы стартапов, обеспечив начинающим предпринимателям благоприятную среду, возможности финансирования и практические инструменты. Кроме того, Центр инкубации и акселерации INNOLAND предлагает творческую, динамичную среду совместной



Рис. 10: Центр инкубации и акселерации INNOLAND

работы для инновационных компаний, а также программы инкубации и акселерации для стартапов.

Центр инноваций также способствует региональному развитию стартапов и инновационных экосистем, а также поддерживает инновационные стартапы в частном секторе и малые и средние предприятия. В 2019 году были открыты два региональных филиала Центра инкубации и акселерации INNOLAND в городах Шеки и Шемахы. Посредством этих региональных филиалов и партнерских отношений с другими местными участниками Центр инноваций реализует несколько проектов по стимулированию развития технологических стартапов в регионах за счет укрепления местного потенциала.

В этом контексте в 2020 году Центр инноваций открыл Азербайджанский дом инноваций в Кремниевой долине, чтобы удовлетворить растущий спрос национальной стартап-экосистемы на выход на международный рынок. Он также основал всемирную азербайджанскую техническую диаспору для поддержки местных стартапов. Дом инноваций связывает стартап-экосистему Азербайджана с Кремниевой долиной и помогает азербайджанским стартапам выводить свои продукты и услуги на зарубежные рынки и участвовать в различных акселерационных программах в Кремниевой долине, а также привлекать инвестиционный капитал. Tech Diaspora создана для дальнейшего укрепления связей между азербайджанскими участниками стартап-экосистемы, проживающими в разных странах мира, и азербайджанцами, работающими в сфере инновационных технологий.

В настоящее время основными направлениями деятельности Центра инноваций являются развитие навыков, поддержка людей и компаний в ускорении процесса цифровой трансформации, улучшение жизни и бизнеса. В 2019 году Центр инноваций организовал Start-up Fest – первый из серии мероприятий, посвященных исключительно стартапам. Цель этого ежегодно организуемого мероприятия – собрать вместе молодых технологических предпринимателей, «бизнес-ангелов», корпорации, государственные организации, университеты, средства массовой информации и иностранных гостей из разных стран, чтобы внести положительный вклад в экосистему Азербайджана, создав возможности для обмена опытом.

В 2020 году Инновационный центр организовал более 100 местных и международных мероприятий по технологическим инновациям в сфере финансов, туризма, сельского хозяйства, технологий, информационной

безопасности, в которых приняло участие более 8000 участников. В 2021 году Центр инноваций совместно с ГАОУГСИ и глобальной венчурной компанией «500 Start-ups» запустил в Азербайджане «Программу 500 стартапов ASAN», чтобы предоставить начинающим предпринимателям Азербайджана услуги программирования и наставничества мирового уровня.

Поддержка ММСП

Публичное юридическое лицо «ABAD»

Наряду с Центром инноваций, создание государственного юридического лица «ABAD» стало одним из важнейших шагов, предпринятых для развития ММСП в стране⁹. Основная цель создания данной организации состоит в реализации социально ориентированных проектов, направленных на обеспечение активного участия граждан в социально-экономической жизни страны, развитие микро-, малого и среднего предпринимательства, повышение уровня занятости населения и поддержка развития конкурентоспособных семейных предприятий в стране. «ABAD» реализует проекты помощи семейным предприятиям, занимающимся ремесленничеством и производством продуктов питания.

ABAD, являясь известной национальной сетью по развитию семейного бизнеса, нацелена на ускорение развития предпринимательства и, таким образом, на повышение потенциала ММСП и помощь в обеспечении устойчивости новых стартапов. Посредством своей многосторонней деятельности «ABAD» решает проблемы, которые препятствуют развитию семейного бизнеса на уровне сообществ и сельского предпринимательства. Действуя по принципу «одного окна», «ABAD» оказывает услуги от А до Я семейным домохозяйствам, не имеющим необходимых знаний и профессиональных навыков. Эти услуги включают в том числе бизнес-планирование, маркетинг, учебные курсы, брендинг, дизайн и упаковку, финансовый учет и юридическую помощь. Человек начинает свой путь с «ABAD» через портал www.abad.gov.az.

Главный новаторский подход «ABAD» – это производственные комплексы «ABAD», которые полностью оснащены самым современным оборудованием, и семьи могут работать там посменно бесплатно. Однако производственное оборудование принадлежит «ABAD», и производственный процесс контролируется техническими специалистами ABAD.

⁹ Государственное юридическое лицо «ABAD», управляемое ГАОУГСИ, было создано Указом Президента № 1047 (23 сентября 2016 г.).

Кроме того, быстрая и простая юридическая поддержка со стороны «ABAD» делает этот проект еще более уникальным. Техническое оснащение для качественного производства и последующего эффективного распределения готовой продукции по магазинам также является деятельностью «ABAD». Другими словами, «ABAD» помогает гражданам, которые хотят начать свой бизнес с простой идеи и получить доступ к полкам магазинов.

Для создания каждого семейного бизнеса, связан ли он с производством продуктов питания или ремесленничеством, команда «ABAD» сопровождает каждую семью, учится и растет вместе с ними. Организация продаж – это последний и решающий этап поддержки, которую «ABAD» оказывает семейному бизнесу. Для этого «АБАД» заключает договора с розничными агентами (супермаркетами).¹⁰



Рис. 11: Этнобутик ABAD

«ABAD» присоединился к платформе UN-WEPs для продвижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин на рабочем месте, на рынке и в обществе. «ABAD» также присоединился к крупнейшей в мире инициативе в области корпоративной устойчивости (также известной как корпоративная социальная ответственность) - Глобальному договору ООН, необязательному пакту Организации Объединенных Наций, призванному стимулировать предприятия во всем мире принимать устойчивую и социально ответственную политику и отчетываться о ее выполнении.

Модель «ABAD» была представлена на Форуме ООН по вопросам государственной службы в Гааге, Нидерланды, в 2017 году. Республика Казахстан проявила интерес к применению модели «ABAD», и в результате она успешно внедряется в Туркестанской области с июля 2019 года на основании подписанного между двумя сторонами Протокола о

¹⁰ Продукция семей, работающих в рамках «ABAD», полностью натуральная и не содержит химических добавок, она предлагается к продаже под торговой маркой «ABAD» и имеет особый дизайн, индивидуально подбираемый для каждого семейного бизнеса. Ассортимент продукции «ABAD» включает фермерские продукты питания и изделия народного декоративно-прикладного искусства, такие как колбасы, сыр, сухофрукты, джемы и овощные консервы, чай, мука, напитки, изделия из дерева, ковры и всевозможные сувениры.

намерениях сотрудничества для развития микропредпринимательства в сфере народного декоративно-прикладного искусства. Кроме того, с 2017 года некоторые сегменты проекта «ABAD» также были приняты некоторыми провинциями Индонезии.



Рис. 12: Производственный комплекс ABAD в г. Губа

Веря в то, что «знания приобретаются через опыт», «ABAD» рад знакомить своих членов с профессиональными местными и иностранными экспертами. На сегодняшний день специалисты по джему, кондитерским изделиям, молочным продуктам, финансовому менеджменту и маркетингу провели обучение

для производителей «ABAD» в Балаканском региональном центре «ABAD», на производственном комплексе ABAD в городе Губа и персонала «ABAD» в головном офисе.

Достижение экономической диверсификации, поддержание высоких темпов развития ненефтяного сектора, повышение конкурентоспособности, мини-мизация неравенства между городскими и сельскими районами, расширение экспортных возможностей и инвестирование в региональное развитие уже давно стоят в повестке дня Правительства Азербайджана. Поэтому основное внимание концепции «ABAD» направлено на переработку сельскохозяйственной продукции и развитие ремесел в усилиях по развитию ненефтяного сектора промышленности путем реализации ряда комплексных мер по созданию и повышению производительности новых предприятий за счет применения современных технологий.

«ASAN» на международной арене

Международные достижения

Служба «ASAN» отмечена многочисленными наградами и сертификатами международного уровня за высокое качество работы и достижения в оказании государственных услуг. Прежде всего следует отметить, что Служба «ASAN» была удостоена Премии Организации Объединенных Наций 2015 года за вклад в развитие государственной службы (United

Nations Public Administration Network, 2015)¹¹. Премия Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы является самым престижным международным признанием выдающихся достижений в области государственной службы. 24-26

июня 2019 года ГАОУГСИ организовало в Баку Форум ООН по вопросам государственной службы, в котором приняли участие 800 делегатов из более чем 100 стран, Азербайджан получил «Специальную награду ООН за продвижение государственной службы посредством применения цифрового правительства».

Государственное агентство активно участвует в практическом сотрудничестве и партнерстве, а также развивает отношения с международными агентствами и другими подобными организациями. Высокопоставленные иностранные деятели, посещающие Азербайджан, использовали возможность посетить центры Службы «ASAN», чтобы лично познакомиться с уникальной азербайджанской

моделью механизма оказания государственных услуг. К настоящему времени центры Службы «ASAN» приняли более 900 официальных делегаций. Кроме того, как обладатель Премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы Служба «ASAN» привлекла внимание стран, желающих модернизировать свои системы оказания государственных услуг на основе модели Службы «ASAN». Таким образом, были подписаны меморандумы о взаимопонимании с более чем 15 государствами, такими как Италия, Франция, Корея, Турция, Черногория, Марокко, Индонезия, Афганистан, Уганда и др., а также с рядом международных организаций (ICESCO и UCLG-Africa)¹².



Рис. 13: Премия ООН 2015 года за вклад в развитие государственной службы

¹¹ Премия была вручена по результатам конкурса с ноября по май 2015 года, в котором участвовало не-сколько сотен инициатив со всего мира.

¹² Служба «ASAN» и ряд ее проектов (ASAN Pay, ASAN Mektub, ASAN Kadr) были размещены в качестве передового опыта на портале ООН по механизмам и решениям сотрудничества Юг-Юг.

В связи с этим в Афганистане была создана система одного окна для оказания государственных и частных услуг на основе модели Службы «ASAN» Азербайджанской Республики. Первый центр «ASAN Khedmat» был открыт в Кабуле в январе 2019 года.

ГАОУГСИ также награждено международным сертификатом на соответствие стандартам ISO: 9001: 2008, связанных с управлением качеством в центрах Службы «ASAN»¹³.

Применение систем управления качеством в ГАОУГСИ означает, что каждое действие в Службе «ASAN» соответствует правилам и механизмам прозрачности.



Рис. 14: Форум ООН по вопросам государственной службы в Баку (2019 г).

В 2014 году ГАОУГСИ и Сабирабадский центр Службы «ASAN» были награждены еще одним международным сертификатом на соответствие стандарту OHSAS 18001: 2007. Основным требованием стандарта было создание безопасных административных зданий и здоровой рабочей среды в центрах, оказание сотрудниками эффективных, прозрачных и действенных услуг, а также принятие всех необходимых мер для обеспечения безопасности граждан.

В марте 2018 года Совет ООН по правам человека (СПЧ ООН) подавляющим большинством принял резолюцию, инициированную Правительством Азербайджана. Целью резолюции является поощрение принципа «прозрачного, подотчетного и эффективного оказания государственных услуг» в системе ООН, на основе концепции Службы «ASAN», которая является одним из важнейших достижений Азербайджана в борьбе с коррупцией. Совет также признает Премиию ООН за вклад в развитие государственной службы, полученную

¹³ ISO является международной сертификационной организацией, которая разрабатывает международные стандарты.

Службой «ASAN», как наиболее заметное международное признание выдающихся достижений государственной службы в системе ООН и призывает организации системы ООН и другие международные организации продолжать продвигать и поощрять такие инициативы и их тиражирование.

25 октября 2018 года было подписано соглашение о сотрудничестве между ICESCO и ГАОУГСИ. В соответствии с Программой сотрудничества учреждена «Премия ASAN ICESCO» за передовое управление. «Премия ASAN ICESCO» будет вручена за эксперименты, отражающие инновации в странах-членах ICESCO.

ГАОУГСИ не только внедрило новую уникальную модель оказания государственных услуг, но и делится этим огромным опытом с другими странами. Во время Форума ООН по вопросам государственной службы в Баку в июне 2019 года была подписана Декларация о намерениях по созданию Международной ассоциации службы ASAN по оказанию государственных услуг. Документ подписали представители Азербайджана, Турции, Марокко, Черногории, Индонезии, Афганистана, Уганды и Объединенные Арабские Эмираты. Целью Международной ассоциации ASAN является установление уникального сотрудничества в области оказания государственных услуг между партнерами, создание институциональной сети экспертов и специалистов для обсуждения текущих проблем и важных вопросов для эффективного управления в соответствующей области.



Рис. 15: Подписание Декларации о намерениях по созданию Международной ассоциации ASAN

Заключение

С момента создания ГАОУГСИ в 2012 году сфера оказания государственных услуг в Азербайджане претерпела значительные улучшения. Центры Службы «ASAN», признанные на международном уровне в качестве одной из передовых практик в сфере оказания государственных услуг, объединяют организации для оказания услуг в рамках государственно-частного партнерства, уделяя внимание потребностям граждан. Служба зарекомендовала себя благодаря повышению уровня удовлетворенности услугами, сокращению избыточной бюрократии, сокращению коррупции и т. д. Плавный переход от концепции «одного окна» к круглосуточному обслуживанию также принес дополнительные удобства для граждан, так как цифровые услуги стали доступны одним щелчком мыши с помощью электронных устройств. Более того, особое внимание Правительства Азербайджана к инновациям, стартапам и ММСП оказывает значительное влияние на развитие экономики, развитие частного сектора в Азербайджане и повышение уровня занятости и уровня жизни граждан. Международный опыт ГАОУГСИ показывает адаптивность азербайджанских моделей оказания услуг и в зарубежных странах.

Библиография:

Публикации и отчеты

Cooper, T. (2005) Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda. *Public Administration Review*, 65(5), pp.534-535.

Huseynli, E. (2016) One-Stop-Shop Public Service Delivery Model: The Case of Azerbaijan.

“Transforming the citizen experience: OSS for public services”, PricewaterhouseCoopers;

<http://www.pwc.com/gx/en/government-public-sector-research/pdf/one-stop-shop-2016.pdf>

Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M. and Becker, J. (2019) From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*, 36(1), pp.11-26.

PWC (2007) “The road ahead for public service delivery”. Price Waterhouse Coopers, Public Sector Research Centre; https://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/the_road_ahead_for_public_service_delivery.pdf

United Nations Public Administration Network (2015) 2015 United Nations Public Service Awards Winners Fact Sheet;

<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94633.pdf>

European Commission (2015) Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan. Progress in 2014 and recommendations for actions;

http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/azerbaijan-enp-report-2015_en.pdf

United Nations (2016) Report on the 15th Session of the United Nations Committee of Experts on Public Administration;

<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96272.pdf>

Указы и резолюции

Указ Президента Азербайджанской Республики № 685 «О мерах по созданию Государственного агентства по оказанию государственных услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджанской Республики и совершенствованию услуг, оказываемых гражданам государственными органами» (13 июля 2012 г.).

Указ Президента Азербайджанской Республики № 706 «Обеспечение деятельности Государственного агентства по оказанию государственных услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджанской Республики» (5 сентября 2012 г.).

Указ Президента № 1885 «О развитии электронного правительства и мерах по переходу к цифровому правительству» (14 марта 2018 г.).

Резолюция 37/7 Организации Объединенных Наций (2018 г.), принятая Советом ООН по правам человека о поощрении прав человека и усилий по достижению Целей в области устойчивого развития посредством транспарентного, подотчетного и эффективного оказания государственных услуг от 22 марта 2018 года.

Веб-сайты

“Asan Khedmat” в Афганистане: <http://www.asan.gov.af>

Механизмы и решения сотрудничества Юг-Юг, ASAN Cadre: <http://southsouthworld.org/solution/view?id=274> -

Механизмы и решения сотрудничества Юг-Юг, ASAN Pay:

<http://southsouthworld.org/solution/view?id=276>

Механизмы и решения сотрудничества Юг-Юг, Служба “ASAN”: <http://southsouthworld.org/solution/view?id=273>

Выражение признательности:

Выражаю искреннюю благодарность г-ну Абдулу Алиеву, начальнику отдела международных отношений, и г-ну Махаммадали Худавердиеву, начальнику отдела Департамента международных отношений ГАОУГСИ, за их неустанную поддержку, конструктивные советы и неоценимый вклад.

ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО НА РУКОВОДЯЩИХ ДОЛЖНОСТЯХ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕ АЗЕРБАЙДЖАНА

Инжи Хасанова¹ и Сафура Алиева²

Аннотация

Расширение прав и возможностей женщин является одной из Целей устойчивого развития, к достижению которых стремится Азербайджан. Однако есть ряд проблем, препятствующих достижению гендерного равенства на высокопоставленных должностях в правительстве. Такими проблемами являются стереотипы, связанные с ролью женщин в обществе, неуверенность женщин в себе и их степень заинтересованности. В данной статье анализируется существующий уровень гендерного неравенства на руководящих должностях в административной системе Азербайджана с использованием качественных и количественных данных. В заключение предлагается альтернативная политика для решения проблемы гендерного неравенства, например, введение системы квот, повышение информированности общественности о значении женщин в обществе и т.д., которые оцениваются по таким критериям, как эффективность, законность, политическая приемлемость и административная реализуемость.

Ключевые слова: *Расширение прав и возможностей женщин, руководящие административные должности, гендерное равенство, система квот, Азербайджан.*

¹ Магистр в области государственной политики, Назарбаев Университет, Казахстан.
Email: inji.hasanova@alumni.nu.edu.kz

² Магистр в области государственной политики, Назарбаев Университет, Казахстан.
Email: safura.aliyeva@alumni.nu.edu.kz

Введение

*«Я хочу, чтобы меня видели. Я хочу высказаться.
Я хочу продолжать. Я готова слушать, что говорят другие.
Я хочу ложиться спать каждую ночь в мире с самой собой.
Я хочу быть самой лучшей и самой сильной версией себя».*

Эмма Уотсон

«Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин» считается одним из ключевых факторов устойчивого экономического развития Азербайджана в соответствии с принятыми Целями устойчивого развития (ЦУР). Это связано с тем, что «Только обеспечив права женщин и девочек в ходе достижения всех целей, мы добьемся справедливости и интеграции, экономики, которая работает на всех и поддерживает нашу общую окружающую среду сейчас и для будущих поколений». (ООН-Женщины 2018).

Страна активно работает над их достижением, поскольку лишь небольшой процент женщин занимают должности высокого уровня в государственном управлении страны (ПРООН 2015)³. Важно, чтобы на таких должностях было больше женщин, поскольку женщины-лидеры стремятся поддерживать справедливость в обществе и уделять больше внимания образованию, здравоохранению и социальному обеспечению, соблюдая при этом принципы экономической устойчивости, вместо того, чтобы обращать основное внимание на оборону, что является наиболее распространенным предпочтением среди мужчин (Всемирный доклад по мониторингу образования, 2017 г.).

Конвенции ООН «О политических правах женщин» и «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» обеспечивают международно-правовую основу для защиты прав женщин в Азербайджане. С точки зрения законодательства женщины и мужчины равны, и любая дискриминация по признаку пола недопустима в соответствии с Конституцией. Государственный комитет по проблемам семьи, женщин и детей и Указ Президента «О реализации гендерной национальной политики в Азербайджанской Республике» являются одними из политик и инструментов, способствующих участию женщин в политической и общественной жизни.

³ Страновой профиль ПРООН за 2015 год; <https://www.sdgfund.org/goal-5-gender-equality#:~:text=Empowering%20women%20and%20promoting%20gender%20equality%20is%20crucial%20to%20accelerating%20sustainable%20development.&text=Ensuring%20universal%20access%20to%20sexual,targets%20to%20realizing%20this%20goal.>

В 2020 году показатель Азербайджана в Глобальном индексе гендерного разрыва составил 0,687 по шкале от 0 (= отсутствие паритета) до 1 (= полный паритет), в результате чего страна оказалась на 94-м месте среди 163 стран⁴. По параметрам экономического участия и возможностей для женщин рейтинг страны составил 0,748 (33-е место). Оценка же их политических прав и возможностей составила 0,063 (140-е место). Такой низкий рейтинг объясняется несколькими факторами, преобладающими в политической, экономической и социальной жизни Азербайджана. Например, неверием и незаинтересованностью женщин в своей власти и потенциале развития или широко распространенными негативными и предвзятыми стереотипами, укоренившимися в обществе, влияющими на перспективы женщин в образовании.

«Когда доминирующая социальная культура препятствует получению молодыми женщинами полноценного образования и подготавливает их с рождения к роли, в которой они исключаются из мира принятия общественных решений, тогда число женщин, которые, вероятно, могли бы стать политиками, становится существенно ниже»

(Reynolds 1999: 550)

Эти факторы оказывают существенное влияние на перспективы продвижения женщин на высокопоставленные должности в государственном аппарате Азербайджана. Другими факторами являются выбор женщин в отношении профессиональных сфер деятельности, внутрисемейных обязанностей и даже доступ к Интернету; все они считаются важными для их саморазвития и участия в общественной и политической жизни (ДЧР Азербайджана за 2007 год).⁵

Таким образом, настало время начать обсуждение роли женщин в мире, подчеркивая значение влияния женщин в политической, экономической и общественной жизни. Маргарет Тэтчер, являвшаяся Премьер-министром Великобритании на протяжении десяти лет, сказала: «Если вы хотите, чтобы что-то было сказано, попросите мужчину, а если вы хотите, чтобы что-то было сделано, попросите женщину»⁶. Если женщины верят в свой успех, по крайней мере, так же сильно, как Тэтчер верила в свой, будет несколько «Тэтчер», занимающих высокопоставленные должности в государственном управлении Азербайджана.

⁴ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

⁵ <http://hdr.undp.org/en/content/gender-attitudes-azerbaijan>

⁶ https://www.brainyquote.com/quotes/margaret_thatcher_127088

Проблема гендерного неравенства анализируется в данной статье, исходя из следующего исследовательского вопроса: в чем заключаются стратегии содействия расширению прав и возможностей женщин в рамках достижения Цели устойчивого развития 5 и достижения гендерного равенства на высокопоставленных должностях в системе государственного управления Азербайджана? Эта проблема анализируется с применением как количественных данных, собранных из отчетов международных организаций и Государственного комитета по статистике (Госкомстат), так и качественных данных из имеющейся литературы по данному вопросу.

Обсуждение

Достижения

Для преодоления трудностей, связанных с гендерным равенством, правительством Азербайджана были предприняты попытки реализации различных инициатив, включая разработку и реализацию новой политики, а также присоединение к международным организациям, выступающим за защиту прав женщин. В соответствии с Указом Президента «О реализации национальной гендерной политики в Азербайджанской Республике» в местных исполнительных органах в регионах Азербайджана, как минимум, одна женщина должна быть назначена заместителем руководителя. Таким образом, в 2017 г. у 85 руководителей местных исполнительных органов 77 заместителей были женщины (Госкомстат 2017). Кроме того, с 1990 по 2017 год доля мест, занимаемых женщинами в Парламенте, выросла с 4,3% до 16,1% (Госкомстат 2017). Это свидетельствует о том, что был достигнут значительный прогресс в участии женщин на руководящих должностях, хотя увеличение числа женщин не сильно бросается в глаза. Кроме того, обследование по социальному капиталу, СМИ и гендеру показывает, что 83% населения готово проголосовать за женщину-кандидата на следующих выборах в Парламент.

Вызовы

Распад Советского Союза открыл путь для перехода к новой политической и экономической модели и созданию свободной рыночной экономики. Это привело к закрытию промышленных предприятий и других предприятий советского времени по всей стране, в результате

чего в 1990-е годы резко вырос уровень безработицы как среди мужчин, так и среди женщин (Najafizadeh 2003: 296). Последовавшие за этим экономические преобразования сильно изменили роль и статус женщин в обществе.

Во-первых, отсутствие рабочих мест как в государственном, так и в частном секторе заставляло женщин искать альтернативные возможности работы для того, чтобы обеспечивать свои семьи, например, в качестве уличных торговок, сборщиц урожая или помощниц по хозяйству; т.е. в основном на неформальном рынке труда. Во-вторых, отсутствие работы побуждает мужчин уезжать в другие страны в поисках работы, чтобы зарабатывать деньги, содержать свои семьи, оставшиеся в Азербайджане, и покрывать расходы на проживание. В результате женщины были вынуждены брать на себя двойную роль - одновременно заботясь об остальных членах семьи и зарабатывая деньги.⁷

Однако, несмотря на то, что правительство принимает меры для улучшения доступа женщин к образованию, в настоящее время услуги ограничены. Недавние наработки в сфере оказания услуг для облегчения повседневных домашних обязанностей женщин за счет наличия услуг прачечных и недорогого питания в основном имеют место быть в городских районах (ADB 2019: 56). Поэтому большинству женщин в стране по-прежнему требуется посвящать время домашним делам; а «дефицит времени» остается препятствием на пути расширения прав и возможностей женщин. Такие жесткие условия не позволяют женщинам стремиться к карьерному росту, не говоря уже о том, чтобы участвовать в политической жизни и претендовать на более высокие должности в государственном секторе.

Кроме того, женщины, которые были политическими лидерами при предыдущем режиме, потеряли свои должности после распада Советского Союза вследствие изменений в законодательстве. Доля женщин-депутатов в Парламенте снизилась с 40% до 6% после отмены советской «системы квот», которая гарантировала, что 33% мест в Парламенте должны быть заняты женщинами (ADB 2005; 2019: xiv).

В настоящее время совсем мало женщин на руководящих должностях во всех министерствах. По данным Госкомстата, Министр культуры и

⁷ Эта ситуация связана с «нехваткой времени» женщин в отношении «тройной смены», то есть у женщин нет достаточно времени для повышения уровня своего образования и профессиональных навыков из-за их обязанностей по уходу за детьми, работе по дому и другой работы, связанной с получением дополнительного дохода, включая работу по уходу за престарелыми (ADB, 2005: 5).

туризма Нахичеванской Автономной Республики Натаван Гадимова была единственной женщиной-министром в Азербайджане с 2015 года. Еще одна женщина является единственной главой местной исполнительной власти – в Апшеронском районе.

Переходный период усилил давление на женщин, поскольку гендерные стереотипы и патриархальные традиции также обострились в это время. Результаты обследования по социальному капиталу, СМИ и гендеру показывают, что 67% населения – 66% женщин и 68% мужчин – поддерживают идею о том, что основная роль женщин заключается в том, чтобы заботиться о семье и выполнять домашнюю работу, например, уборку, стирку, готовку и глажку. 61% респондентов также утверждают, что, когда матери работают, дети сильно страдают. Более того, 77% опрошенного населения заявили, что решения в семье должны принимать мужчины.

Эти мнения предполагают, что большинство мужчин и женщин в обществе не поддерживают идею о том, чтобы женщины работали, потому что забота о семье является приоритетом для женщин, в связи с чем карьера или профессиональная работа не являются важной частью их жизни⁸. Таким образом, четкое разделение гендерных ролей сохраняется из поколения в поколение, фактически создавая препятствия для женщин, которые стремятся пойти другим путем, а не заниматься лишь заботой о семье. Такие гендерные стереотипы не позволяют женщинам становиться активными участниками экономической и политической жизни страны.⁹

Рекомендации

Сложившиеся обстоятельства предполагают, что предлагаемыми мерами по изменению текущей ситуации являются система квот и кампании по повышению осведомленности общественности о роли

⁸ В ходе опроса были заданы вопросы о том, каким навыкам и знаниям родители научили их в подростковом возрасте или в период роста. 96% респондентов-женщин подчеркивают, что их учили в основном домашнему хору, а 74% мужчин отметили, что их учили ремонтировать электроприборы (Muller, 2012, стр. 7; Азиатский банк развития, 2005, стр. 28).

⁹ В одном австралийском исследовании утверждается, что женщины на руководящих должностях более активны, когда работают с другими женщинами своего уровня (Rey 2005: 9). Это означает, что, если количество женщин на руководящих должностях вырастет, женщины будут более охотно участвовать в политической жизни.

женщин¹⁰. Действительно, положения указа Президента об обязательном назначении женщин на должности заместителей руководителей являются эффективным и целесообразным способом применения системы квот в стране. Опыт показывает, что эта альтернативная политика, скорее всего, будет эффективной, осуществимой с административной точки зрения и политически приемлемой, кроме того, она удовлетворяет критерию законности, поскольку Конституция поддерживает гендерное равенство.

Кроме того, следует изменить нынешние условия и существующие стереотипы, чтобы позволить женщинам занимать руководящие должности. Так, следует повышать осведомленность общественности о важной и незаменимой роли женщин, чтобы повысить уверенность и заинтересованность женщин, но также, что еще более важно, чтобы повлиять на взгляды мужчин относительно положения женщин в обществе, поскольку они являются отцами, братьями, сыновьями и мужьями женщин, кто обычно препятствуют развитию женщин. Общественные кампании являются эффективными, политически приемлемыми и осуществимыми с административной точки зрения, поскольку они направлены на содействие социальному благосостоянию.

Следовательно, любое положительное изменение приведет к росту возможностей для женщин получать высшее образование, совершенствоваться и иметь право на должности высокого уровня. Однако обеспечение гендерного равенства в стране путем предоставления возможности большему количеству женщин занимать руководящие должности в правительстве – это процесс, требующий времени и, следовательно, его эффект проявится в долгосрочной перспективе.

Заключение

Достижение гендерного равенства является одной из основных инициатив Азербайджана в рамках его стремлений по достижению Целей устойчивого развития. Для достижения этой цели в стране был реализован ряд важных инициатив, таких как присоединение к международным конвенциям и принятие законодательства, касающегося защиты прав женщин. Однако этим инициативам потребуется некоторое время для достижения ожидаемой цели, поскольку все еще сохраняются препятствия, мешающие их достижению. Негативное влияние экономических преобразований сказалось на социальной,

¹⁰ Система квот должна основываться на критериях эффективности, законности, политической приемлемости и административной осуществимости.

экономической и политической жизни женщин. Отсутствие работы, высокий уровень безработицы и возросший уровень их обязанностей привели к увеличению разрыва между мужчинами и женщинами, строящими карьеру. Ситуация также демотивирует женщин бороться за занятие руководящих должностей.

Тем не менее, азербайджанские женщины добились определенного успеха, усилив свой голос и добившись увеличения числа женщин на руководящих должностях в администрации и Правительстве. Для решения проблемы рекомендуются альтернативные стратегии, такие как система квот и общественные кампании, посвященные расширению прав и возможностей женщин.

Библиография

Asian Development Bank (ADB) (2005) Country Gender Assessment: Azerbaijan.

Asian Development Bank (ADB) (2019) Country Gender Assessment: Azerbaijan.

Cheryl de la Rey (2005) Gender, Women and Leadership. Agenda: Empowering Women for Gender Equity, (65), 4-11; <http://www.jstor.org/stable/4066646>

Dahlerup, D. (2005) “No Quota Fever in Europe?”.

Global Education Monitoring Report (2017) “Accountability in Education: Meeting our Commitments”, UNESCO; <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education>

Muller, S. (2012) Social Exclusion of Women in Azerbaijan, (40), 6-8.

Najafzadeh, M. (2003) Women’s Empowering Care Work in Post-Soviet Azerbaijan. Gender and Society, 17(2), 293-304 ; <http://www.jstor.org/stable/3594693>

Reynolds, A. (1999) Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling. World Politics, 51(4), 547-572; <http://www.jstor.org/stable/25054094>

The Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan (2013) Situation in the field of Gender Mainstreaming in the Republic of Azerbaijan;

<http://www.mfa.gov.az/az/content/111>

The State Statistics Committee of the Republic of Azerbaijan;
www.stat.gov.az

Thompson, Wayne C. & Thompson, Juliet S. (1994) Margaret Thatcher: prime minister indomitable. Boulder [Colo.] : Westview Press

UNDP Azerbaijan Human Development Report (2007) Gender Attitudes in Azerbaijan: Trends and Challenges. Azerbaijan.

UNDP Country profile: Azerbaijan. Eight Goals for 2015.

UNESCO Global Education Monitoring Report (2017). Accountability in education: Meeting Our Commitments; <https://gem-report-2017.unesco.org/en/current-report/>

UN Women. Women and the Sustainable Development Goals (SDGs); <http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-and-the-sdgs>

World Economic Forum Country Profiles: Azerbaijan. 2016; <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/economies/#economy=AZE>

ПОДГОТОВКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В КИТАЕ И АЛЖИРЕ: ЧТО ПОЛЕЗНОГО МОЖЕТ ИЗВЛЕЧЬ АЛЖИР ИЗ ОПЫТА КИТАЯ?

Тайеб Туфик ДАХАР¹ и Ю Жангкван²

Аннотация

Китай и Алжир, несмотря на расстояние между ними, очень близки стратегически, политически и экономически, поскольку между этими странами сложились отношения, которые охватывают важные периоды и вехи в истории двух стран. Цель данного сравнительного исследования заключается в исследовании вопроса подготовки государственных служащих как новой области для сближения, обмена опытом и углубления сотрудничества между двумя странами. И хотя в настоящее время две страны связаны всеобъемлющим стратегическим партнерством и двусторонним сотрудничеством в рамках инициативы «Один пояс и один путь», основное внимание в деятельности в области сотрудничества всегда уделялось экономическим и политическим аспектам. В противоположность этому интерес к вопросам, связанным с государственной службой и подготовкой руководителей и государственных служащих, стал проявляться только в последние несколько лет. Авторы этой работы опираются на обширный опыт, поскольку оба являются учеными и практиками в области подготовки государственных служащих, а также в сфере укрепления потенциала в рамках сотрудничества между двумя странами.

Ключевые слова: подготовка государственных служащих, исследовательская и консультационная деятельность, сотрудничество между Алжиром и Китаем.

¹ Заместитель директора, Министерство внутренних дел Алжира; кандидат наук, Докторская школа государственной и общественной политики Алжирского университета. Email: daharena@hotmail.com

² Заместитель директора отдела, Департамент международного сотрудничества, кандидат МРА, Китайская национальная академия управления (CNAAG). Email: yuzhangquan@ccps.gov.cn

Введение

Развитие и подготовка государственных служащих неизменно является одной из ключевых тем в литературе по государственной службе и государственному управлению. Несколько десятилетий назад сравнительные исследования в области государственной службы или подготовки государственных служащих не представляли особого интереса и использовались не более, чем для передачи определённого опыта или извлечения определённых уроков. Ситуация постепенно меняется, и все чаще озвучивается необходимость расширения такого рода исследований и сравнительных исследований, но проводимых в соответствии с совершенно иной точкой зрения и целью. Так, например, МакГрегор и Солано утверждают, что:

«что делает звучащий в последнее время призыв к сравнительному изучению систем государственной службы своевременным, так это незапланированное появление масштабной повестки дня, связанной с решением общественных проблем. Эта повестка дня включает в себя глобальные проблемы, не признающие ни нынешние, ни будущие национальные границы, поиск выигрышных позиций в гонке экономической конкурентоспособности и эпизодические требования народа о высоком качестве и эффективности работы правительства. Более того, эта повестка ограничена реалиями бюджетного дефицита. Как бы то ни было, проверка систем государственной службы на глобальном уровне осуществляется лицами, чьи намерения связаны с решением проблем, а не накоплением знаний»

(McGregor Jr and Solano 1994: 94).

Малочисленность материалов о «сравнительных системах государственной службы», несмотря на очевидные расхождения во мнениях их авторов, предельно ясно указывает на необходимость стратегического изучения систем государственной службы этих стран: (i) внешний мир ставит перед государственными секторами стран вызовы и проблемы, которые не могут быть надлежащим образом решены посредством обычных административных функций и операций государственной службы, направленных на решение проблем и реализацию политических мер более стабильных предыдущих времен; и (ii) эффективность государственной политики и правительства зависит от более оператив-

ной, продуманной и скоординированной, чем когда-либо прежде, деятельности государственных учреждений в ответ на более масштабные, сложные и постоянно меняющиеся проблемы. Также часто высказывается мнение о том, что будущие сравнительные исследования в области государственного управления должны в большей степени опираться на многочисленные практические анализы в различных контекстах с целью получения достоверных обобщений, которые обогащают знания и повышают уровень практики.

Вопрос для исследования

В данном исследовании предпринята попытка выяснить, в чем заключаются сходства и различия в политике Китая и Алжира в сфере подготовки государственных служащих. Чтобы расширить этот вопрос исследования, необходимо рассмотреть ряд второстепенных аспектов, а именно:

- исторические, политические, экономические и социальные предпосылки подходов к реформированию системы подготовки государственных служащих в двух странах;
- вызовы, с которыми сталкиваются обе страны, по адаптации систем подготовки государственных служащих в соответствии с требованиями XXI века, в частности связанные с глобализацией, развитием, технологиями и формированием общей судьбы человечества;
- то, в какой степени принятые в Китае учебные программы и реформы в области подготовки государственных служащих сыграли решающую роль или повлияли на быстрое развитие, наблюдаемое в Китае в последние десятилетия;
- правовые рамки и текущие реформы двух стран в области подготовки государственных служащих;
- предыдущий опыт, перспективы и возможности сотрудничества между двумя странами в области подготовки государственных служащих; и
- то, насколько подготовка государственных служащих соответствует духу партнерства в рамках инициативы «Один пояс и один путь».

Гипотеза

- Каждая страна имеет свои собственные предпосылки и проблемы, которые определили характер и содержание общепринятой системы подготовки государственных служащих;
- Государственная политика и стратегии развития в основном зависят от качества подготовки, которую получают руководители, кадровый состав и государственные служащие;
- Опыт ускоренного развития, продемонстрированного Китаем во всех областях, может быть использован Алжиром с точки зрения роли, которую играют программы подготовки государственных служащих;
- Эффективность стратегий внешнего развития, реализуемых Китаем, в частности в рамках инициативы «Один пояс и один путь», зависит от наличия в странах-участницах руководителей и государственных служащих, у которых имеется долгосрочный взгляд на новый международный контекст развития и государственного управления.

О подготовке государственных служащих в Китае

В Китае государственные служащие являются главной силой государственного управления и связующим звеном между Коммунистической партией Китая (КПК), правительством и народом. Подготовка государственных служащих имеет большое значение для развития государственных кадровых ресурсов, продвижения передового опыта государственной службы и выполнения центральных задач КПК и государства.

Существующее положение в государственной службе Китая

Согласно Закону о государственной службе Китая термин «государственные служащие» относится к работникам, осуществляющим государственные обязанности в соответствии с законом, включенными в состав государственного учреждения и получающими заработную плату и пособия за счет государственного бюджета. Они являются

важной частью кадрового состава Китая³, опорой социалистического дела и государственными слугами народа. В настоящее время в Китае насчитывается 8,523 млн. государственных служащих, в том числе 1,09 млн. сотрудников массовых организаций и учреждений, которые также находятся в государственном управлении.

В Китае не проводится различие между политическими и административными госслужащими. В Законе о государственной службе четко определяется, что работники государственных органов КПК всех уровней, народных собраний и их постоянных комитетов всех уровней, административных органов всех уровней, комитетов всех уровней Народного политического консультативного совета Китая, надзорных органов всех уровней, судебных органов всех уровней, органов прокуратуры всех уровней, демократических партий и федераций промышленности и торговли всех уровней, за исключением наемных работников, входят в состав государственной службы.

Закон о государственной службе, вступивший в силу в 2006 году, значительно оптимизировал структуру контингента государственных служащих. Система экзаменов для поступления на государственную службу придерживается принципа, что прием на работу в каждом случае должен быть основан на тестировании, что с самого начала обеспечивает высокое качество группы кандидатов на государственную службу и значительно повышает требования с точки зрения происхождения, опыта, специализации и образования государственных служащих. Доля лиц со степенью бакалавра и выше на государственной службе увеличилась с 43% в 2006 году до 71,9% в 2017 году. Доля лиц моложе 35 лет выросла с 25,6% до 27,8%. Доля женщин увеличилась с 22,8% до 26,5%⁴.

Историческое развитие китайской системы подготовки государственных служащих

Подготовка государственных служащих в Китае насчитывает чуть более 30 лет с момента создания в стране системы государственной службы. За этот период, вобрав в себя опыт предыдущей системы обучения и подготовки кадров (ОПК) и передовую практику развитых стран, система подготовки государственных служащих в Китае постоянно

³ В Китае термин «кадры» отличается от термина «государственный служащий». Сфера применения термина «кадры» шире, чем термина «государственные служащие». Все государственные служащие являются кадрами, но они не составляют большую группу в кадровом контингенте.

⁴ <http://www.12371.cn/2018/12/30/ART11546150894993248.shtml>

реформировалась, обновлялась и совершенствовалась день за днем, обеспечивая прочную организационную гарантию для КПК и страны в отношении надлежащего исполнения центральных задач в разные периоды.

В 1987 году 13-й Всекитайский съезд КПК принял решение о создании системы государственной службы в Китае и предложил учредить национальные и местные академии государственного управления. В 1993 году было обнародовано Временное положение о государственных служащих, и основным направлением подготовки кадров стала подготовка государственных служащих. В 1994 году была создана Китайская национальная академия государственного управления, которая взяла на себя задачи по подготовке старших государственных служащих на уровне провинций, министерств и департаментов, а также некоторых выдающихся должностных лиц из резерва. После этого были приняты Национальные временные положения о подготовке государственных служащих за рубежом (1995 г.) и Национальные временные положения о подготовке государственных служащих (1996 г.), а система подготовки китайских государственных служащих стала еще более стандартизированной.

Политическая и экономическая ситуация в мире в XXI-м веке и вступление страны в ВТО в 2001 году подтолкнули Китай к тому, что отобрать государственных служащих высшего и среднего звена для прохождения обучения в развитых странах с тем, чтобы они смогли решать вызовы, связанные экономической глобализацией, в сфере государственного функционирования. После 16-го Всекитайского съезда КПК в 2002 году Центральный комитет КПК оценил ситуацию и особо отметил, что Китай должен сосредоточиться на подготовке в своем стремлении сформировать высококвалифицированный кадровый состав. В целях дальнейшей оптимизации общей структуры учебных заведений государственной службы центральное правительство активизировало темпы работ по строительству соответствующей инфраструктуры и интеграции образовательных ресурсов. В марте 2005 года КПК создала Китайскую академию подготовки руководящих кадров в Пудуне (CELAP), Китайскую академию подготовки руководящих кадров в Цзиньганшане (CELAJ) и Китайскую академию подготовки руководящих кадров в Яньане (CELAY). Цель всех этих учебных заведений заключалась в том, чтобы создать основы для образования на революционных традициях и в национальных условиях, а также стать плавильным котлом для повышения качества и квалификации ведущих кадров и «окном» для международного обмена и сотрудничества в области обучения.

Помимо этого, в 2006 году была создана Китайская академия управленческих кадров в сфере бизнеса в Даляне (СВЕАД), которая отвечает за подготовку руководителей, резервных руководителей и стратегических резервных кадров для ключевых государственных предприятий и финансовых учреждений, а также руководителей и главных преподавателей учебных заведений при национальных предприятиях. Эти четыре академии вместе с Партийной школой при ЦК КПК и Китайской национальной академией управления составляют национальную систему обучения и подготовки кадров (ОПК).

В Законе КНР о государственной службе, введенном в действие в январе 2006 года, был установлен правовой статус и начат новый этап в подготовке государственных служащих в Китае. В том же году Центральный комитет КПК обнародовал Положение об образовании и подготовке кадров (пробный период), которое заложило основу для деятельности по ОПК на национальном уровне. В июне 2008 года Организационный отдел ЦК КПК и Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения совместно обнародовали Положение о подготовке государственных служащих (пробное), а в 2009 году Госсовет обнародовал Положение о работе академий государственного управления, что означало создание в Китае общенациональной системы подготовки государственных служащих⁵.

18-й Всекитайский съезд КПК (в 2012 году) положил начало новому пути подготовки государственных служащих Китая. Начиная с этого момента Генеральный секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин сделал ряд важных выступлений, служащих в качестве идеологического обоснования и руководства к действию для совершенствования в области ОПК в эту новую эпоху. КПК и правительство своевременно обобщили и институционализировали практический опыт ОПК. В октябре 2015 года было опубликовано пересмотренное Положение об обучении и подготовке кадрового состава. В Положении четко говорится о необходимости проведения ОПК в соответствии со стратегическими целями всестороннего построения благополучного общества, всестороннего углубления реформ, всестороннего управления страной в соответствии с законом и строгого руководства КПК, содействия модернизации системы управления страной и потенциала управления, обеспечения идеологической и политической поддержки, резерва талантов и интеллектуальной поддержки для непрерывного достижения

⁵ Кроме того, высшие учебные заведения, научно-исследовательские институты, негосударственные учебные заведения и зарубежные учреждения также выполняют ряд учебных задач на дополнительной основе.

новых побед социализма с китайской спецификой и осуществления китайской мечты о великом возрождении китайской нации⁶. Новое Положение следует духу центрального правительства и внедряется на основе достижений реформ и инноваций, подчеркивая подходы, направленные на решение проблем, и улучшая систему и механизм ОПК, также представляя собой последние институциональные достижениями КПК в области ОПК и являясь фундаментальным руководством для совершенствования ОПК в новых реалиях.

В марте 2018 года ЦК КПК принял решение объединить Партийную школу ЦК КПК и Национальную академию государственного управления. Новое учреждение получило название Партийная школа ЦК КПК (Китайская национальная академия государственного управления) (СНАГ), тем самым открыв новую главу в ОПК. В ноябре 2018 года был опубликован Национальный план ОПК на 2018–2022 годы, в июне 2019 года был обнародован новый Закон о государственной службе, а в ноябре того же года было издано пересмотренное Положение о подготовке государственных служащих. В этих законах и постановлениях четко определены основные задачи, цели, содержание, методы и способы подготовки государственных служащих в новую эпоху.

Основа подготовки китайских государственных служащих

Вышеупомянутые законы и постановления определяют систему управления и деятельности по подготовке государственных служащих. Обучение координируется Организационным отделом ЦК КПК, соответствующими департаментами центрального правительства, в то время как центральные и местные органы власти осуществляют управление этой задачей на разных уровнях, образуя систему подготовки с вертикальной и горизонтальной взаимодополняемостью, при этом горизонтальное обучение является основой всей системы. Горизонтальное обучение в основном относится к обучению, которое проводится соответственно Организационным отделом ЦК КПК и Организационным отделом местных партийных комитетов, отражая взаимосвязь иерархического управления. Вертикальное обучение в основном включает обучение, организованное национальными и местными министерствами и комиссиями, а также профессиональными (отраслевыми) департаментами. Положение об обучении и подготовке кадров (в 2015 году) и Положение о подготовке государственных

⁶ <http://www.12371.cn/2018/12/30/ART11546150894993248.shtml>

служащих (в 2019 году), наряду с пятилетним Национальным планом ОПК, четко определяют систему обучения и подготовки в этой области, в частности подготовку государственных служащих, в плане руководящей идеологии, основных принципов, содержания обучения, методов обучения, учебных заведений, материалов учебных программ, анализа и оценки, и служат основополагающим руководством для всех мероприятий в рамках ОПК.

В дополнение, в этих законах и постановлениях предусматривается, что все государственные служащие Китая имеют право и обязанность проходить подготовку. Во-первых, в них выдвигается принцип обучения с участием всех, подчеркивая, что все государственные служащие должны участвовать в этом процессе. Во-вторых, четко определены количественные требования, согласно которым государственные служащие, занимающие руководящие должности на уровне уезда или выше, должны участвовать в курсах подготовки в партийных школах (академиях государственного управления), академиях подготовки руководящих работников и других учебных заведениях, признанных полномочными департаментами государственных служащих или органами власти по месту нахождения государственных служащих⁷. В-третьих, они определяют гарантии. Так, работодатели государственных служащих обязаны выполнять задачи по подготовке в соответствии с планом, поддерживать и поощрять обучение государственных служащих без отрыва от работы и обеспечивать необходимые условия⁸. В-четвертых, они предусматривают механизмы проверки. Таким образом, предусматривается, что государственные служащие должны следовать условиям и порядку обучения, соблюдать правила и положения обучения и выполнять заданные учебные задания.

Новым государственным служащим, не прошедшим первоначальную подготовку или не сдавшим экзамен по первоначальной подготовке, не могут быть присвоены категории. Государственным служащим, которые не участвовали в профессиональной подготовке или не сдали экзамен по профессиональной подготовке, объявляются выговоры в зависимости от ситуации и соответствующих нормативных актов. Государственные служащие, не сдавшие экзамен по специализированной подготовке, не могут

⁷ Длительность курса подготовки составляет в общей сложности 3 месяца или более 550 часов раз в 5 лет. Другие государственные служащие, как правило, должны участвовать в подготовке не менее 12 дней или 90 часов каждый год.

⁸ Предусматривается, что в период подготовки с отрывом от работы, выбранной организацией в соответствии с правилами, зарплата и различные социальные льготы государственных служащих являются таким же, как и у персонала без отрыва от работы, и стажеры, как правило, не выполняют повседневную работу отделов, в которых они работают, включая зарубежные поездки и другие задачи.

заниматься специализированной работой. Государственные служащие, которые не участвуют в подготовке в соответствии с правилами или по каким-либо причинам не выполняют требования к подготовке, обязаны своевременно пройти обучение. Лица, не участвующие в подготовке без уважительных причин и нарушающие соответствующие положения и порядки, должны понести соответствующее наказание в зависимости от тяжести случая. Прохождение подготовки и академическая успеваемость государственных служащих считаются одним из элементов оценки государственных служащих и основанием для назначения и продвижения по службе. В случае неудовлетворительной оценки состояния подготовки, такие лица не могут пройти ежегодную аттестацию на отлично⁹.

Основное содержание и характеристики подготовки китайских государственных служащих

1. Акцент на масштабе и повышении качества и результативности

В Положении об образовании и подготовке кадров основное внимание уделяется широкомасштабной подготовке кадров, подчеркивается необходимость всестороннего повышения качества и эффективности и содержатся конкретные положения о преподавании в соответствии с потребностями, качественном изучении спроса, совершенствовании методов и средств, повышении привлекательности и заинтересованности, улучшении системы оценки и строгой оценке качества.

Во-первых, при обучении в соответствии с потребностями особое внимание уделяется соблюдению законов развития, обучения и подготовки кадров, приоритету организационных потребностей и потребностей, связанных с должностью, при учете индивидуальных потребностей кадров, сочетанию универсальных требований образования и обучения с потребностями кадров различных категорий, уровней и должностей, целенаправленному проведению образования и обучения. Например, государственные служащие широкого управления проходят обучение по вопросам совершенствования государственного менеджмента и оказания услуг. И напротив, профессиональные и технические государственные служащие обучаются профессиональным знаниям и навыкам, а административные государственные служащие правоохранительных органов обучаются законам и правилам, а также навыкам в области охраны правопорядка. Кроме того, государственные служащие руководящего уровня обучаются навыкам разработки политики, проведения рассле-

⁹ http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16200.html

дований, исследований и т.д., а рядовые государственные служащие проходят подготовку по вопросам социального аспекта управления, коммуникации, оказанию услуг населению и другим навыкам, повышающим их потенциал¹⁰.

Во-вторых, уделяя внимание важности идти в ногу со временем, практика и развитие системы подготовки китайских государственных служащих постоянно обновляется и отвечает требованиям времени. По этой причине, в соответствии с требованиями на различных этапах развития, были созданы CELAP, CELAY, CELAJ, CBEAD и другие институты ОПК с целью совершенствования национальной системы ОПК. Они постоянно внедряют инновационные методы обучения, четко направляя и поддерживая инновации методов обучения¹¹. Согласно Национальному плану ОПК на 2018-2022 годы, доля курсов с использованием интерактивных методов обучения, таких как дискуссии, тематические исследования, моделирование, эксперименты и дебаты, в основных отделениях партийных школ (академий управления), академий по подготовке кадров и социалистических академий на уровне провинций и выше составляет не менее 30%¹².

Кроме того, китайские специалисты-практики также активно изучают и применяют передовые международные методы. Например, Национальная академия государственного управления также использует методы обучения на практике и сегментированной подготовки, структурированной дискуссии и т.д., помогая государственным служащим сочетать теоретические знания, полученные в ходе обучения, с практической работой, что дает лучшие результаты на практике.

В-третьих, результатом развития крупномасштабной платформы сети кадровой подготовки стало создание академий онлайн обучения для государственных служащих всех уровней, обогащение содержания подготовки и расширение функций платформ онлайн обучения за счет включения онлайн-форумов, интерактивных сессий ответов и вопросов, персонализированных тестов, прямых трансляций и баз данных типовых ситуаций. В этом контексте Партийная школа при ЦК КПК (CNAG) создала собственную школу онлайн-обучения, которая предоставляет высококачественные учебные ресурсы для слушателей и преподавателей

¹⁰ http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16200.html

¹¹ Подчеркивается, что методы обучения, такие как аудиторные лекции, дискуссии, тематические исследования, моделирование и экспериментирование, должны применяться в соответствии с требованиями к содержанию и характеристиками государственных служащих, проходящих обучение.

¹² <http://www.12371.cn/2018/11/09/ART11541718755865327.shtml>

и сети партийных школ (академий управления), обеспечивает высококачественное теоретическое обучение и курсы партийного идеологического образования для населения, а также пропагандирует курсы для выдающихся преподавателей в системе партийных школ (академий управления) КПК.

Также, отвечая потребностям новой ситуации и постоянно углубляя и расширяя область подготовки, после 18-го Национального съезда КПК постоянно усиливаются такие аспекты подготовки государственных служащих как обучение глобальной и внутренней политике и новым тенденциям, реализуется новая концепция развития, углубляется структурная реформа со стороны предложения, реализуются национальные стратегии, поддерживается развитие инициативы «Один пояс и один путь» и другие основные политические директивы ЦК КПК.

Аналогичным образом большое значение придается наращиванию преподавательского потенциала педагогов. Так, основное внимание уделяется преподаванию, углублению реформы преподавания, улучшению содержания обучения, определению частоты подготовки и системы обучения с научной точки зрения и повышению качества преподавания. В рамках этого подхода создаются высококачественный преподавательский состав, включающий штатных и внештатных преподавателей, механизм обновления знаний штатных преподавателей и система практического обучения, устанавливается и совершенствуется система ведущих кадров, выполняющих функции преподавателей. Кроме того, создается и совершенствуется механизм разработки и обновления учебных программ, а также открытая, разнообразная и эффективная система материалов для подготовки государственных служащих. Средства, необходимые для обучения государственных служащих, включаются в годовые бюджеты правительств всех уровней и постепенно увеличиваются по мере роста бюджетных доходов. Приоритет отдается обеспечению важных программ подготовки, например, увеличению поддержки обучения и подготовки кадров в старых революционных районах, районах этнических меньшинств, пограничных районах и бедных районах, и содействию распространению высококачественных учебных ресурсов на низовом уровне¹³.

Четвертый аспект заключается в сочетании подготовки, исследований и консультаций. Кадровые учебные заведения всех уровней и типов органично объединяют подготовку с исследовательской и консультационной работой. Штатные преподаватели и научные сотрудники

¹³ http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16200.html

не только преподают, но и активно проводят исследования в области философии и общественных наук, результатами которых становятся многочисленные достижения, используемые партийными комитетами и правительствами на всех уровнях, а также выполняют функции научных и аналитических центров. Кроме того, слушатели также вносят важный вклад в исследования и консультации. Слушатели - это все партийные и государственные кадры с теоретическим и практическим опытом, в частности, старшие государственные служащие. Они обладают полной теоретической грамотностью и богатым практическим опытом, а также глубоким пониманием ключевых, сложных и острых вопросов на практике. Когда они приезжают в учебные заведения для обучения, они получают «перезарядку», участвуют в семинарах, форумах, полевых исследованиях и т.д. в соответствии с требованиями учебных заведений, составляют краткие отчеты и консультационные документы с тем, чтобы обобщить свой опыт и знания в виде политических предложений и оказать важную поддержку центральному правительству в принятии решений.

2. Постоянное совершенствование системы организации подготовки

Качественная система организации подготовки как правило включает качественное содержание, методы и исполнителей. Китай прилагает постоянные усилия по совершенствованию системы организации подготовки в ходе развития.

Во-первых, о содержании подготовки государственных служащих Китая. Главным образом, оно включает в себя обучение политической теории, политике и регулированию, подготовку в области профессиональных знаний, научное и гуманитарное обучение, подчеркивающее политическое качество, культивирующее профессиональные способности и дух государственных служащих, и таким образом улучшающее функционирование системы и возможности государственного управления.

Основное внимание в обучении политической теории уделяется теоретической основе социализма с китайской спецификой и теории, линии, принципам и политике КПК, обучении идеалам и убеждениям, истории партии, истории Китайской Народной Республики, истории реформ и открытости и истории социалистического развития. Обучение по вопросам политики и регулирования сосредоточено на усилении обучения конституционным законам, внутривнутрипартийным законам и нормативам и проведении подготовки ЦК КПК по основным направлениям политики экономического, политического, культурного

и социального развития, а также по защите экологии и партийному строительству с тем, чтобы улучшить управление государственными служащими.

Содержание также включает обучение общей концепции национальной безопасности в целях повышения осведомленности государственных служащих о национальной безопасности и укрепления их способности защищать ее. Кроме того, в соответствии с характеристиками должности и требованиями к работе, в программу включено обучение деловым знаниям, а также обучение необходимым способностям и качествам, системе знаний, государственной чистоте и профессиональной этике, с тем, чтобы помочь государственным служащим повысить свои профессиональные качества и практические способности и совершенствовать навыки по выполнению основных решений и распоряжений ЦК КПК. Подготовка в области научно-гуманитарного качества включает обучение и подготовку по философии, истории, науке и технике, литературе, искусству и военному делу, дипломатии, национальным вопросам, религии, конфиденциальности, психическому здоровью и другим аспектам, чтобы помочь государственным служащим ускорить обновление знаний, оптимизировать структуру знаний, расширить кругозор и улучшить всесторонние способности.

Во-вторых, о методах и видах подготовки. Подготовка китайских государственных служащих включает очное обучение, самостоятельное изучение факультативных курсов, онлайн-обучение и самообучение на рабочем месте. Обучение без отрыва от работы в основном организуется вышестоящими органами. Обучение в основном делится на 4 типа, а именно: начальное обучение, обучение без отрыва от работы, специализированное профессиональное обучение и обучение без отрыва от производства¹⁴.

Первоначальная подготовка проводится для впервые поступивших на госслужбу служащих и направлена на повышение идейно-политических качеств и способности адаптироваться к работе в государственных органах, например, действовать в соответствии с законами и правилами. Первоначальная подготовка осуществляется во время испытательного срока и обычно длится не менее 12 дней.

Подготовка без отрыва от работы проводится на основе требований к новой должности. Подготовка государственных служащих, повышаемых до руководящих должностей, сосредоточена на совершенствовании

¹⁴ http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16200.html

политических и лидерских способностей. Срок обучения государственных служащих, занимающих руководящие должности на уровне уезда или выше, обычно составляет не менее 30 дней, а для государственных служащих на уровне волости – не менее 15 дней.

Специализированная профессиональная подготовка: подготовка в области профессиональных знаний и навыков проводится в соответствии с потребностями государственных служащих, занятых на специальной работе, уделяя особое внимание повышению их профессиональной работоспособности. Время и требования к подготовке определяются органами, в которых работают государственные служащие, в соответствии с потребностями этих служащих. Центральный орган по делам государственных служащих усилил макро-инструктаж по специализированной профессиональной подготовке профессиональных и технических государственных служащих и государственных служащих, обеспечивающих исполнение законов и административных правил.

Подготовка без отрыва от работы проводится для всех государственных служащих с тем, чтобы они могли своевременно изучать и понимать порядок принятия решений ЦК КПК, повышать политическое качество и работоспособность, обновлять знания, уделяя особое внимание повышению систематичности, непрерывности, актуальности и эффективности обучения качества и способностей государственных служащих. Время и требования определяются органами управления государственными служащими всех уровней и ведомствами, в которых находятся государственные служащие, в соответствии с потребностями.

Кроме того, на практике существуют и другие виды подготовки, такие как подготовка выдающихся молодых государственных служащих, специальная подготовка для передовых государственных служащих, партнёрская подготовка для регионов с недостаточным уровнем развития, таких как западная часть Китая, обучение в развитых странах и регионах, образование с получением степени магистра государственного управления (MPA).

В-третьих, об институциональной системе обучения. Институциональная система подготовки государственных служащих была сформирована с партийными школами (академиями управления) и кадровыми академиями всех уровней в качестве основных каналов, дополнив их учреждениями по подготовке государственных служащих в департаментах и отраслях, высшими учебными заведениями, научно-исследовательскими институтами, учреждениями социальной подготовки и учебными заведениями за пределами материковой части Китая.

Здесь дается краткое представление о Партийной школе при ЦК КПК (CNAG), поскольку это самый важный институт подготовки и обучения кадров в Китае. В основном он выполняет четыре функции: во-первых, подготовка работников, подготовка руководящих кадров высшего и среднего звена КПК и правительства Китая, а также выдающихся молодых кадров и кадров среднего возраста; во-вторых, строительство теоретической базы, уделяя особое внимание теоретическим исследованиям, образованию и академическому обмену, а также исследованиям социализма с китайской спецификой; в-третьих, как важный исследовательский институт философии и социальных наук КПК и центрального правительства, она активно проводит междисциплинарные и многопрофильные исследования в области философии и социальных наук; в-четвертых, консультации по принятию решений, в качестве важного высококлассного аналитического центра она предоставляет теоретическую поддержку и политические предложения для ряда важных решений КПК и центрального правительства в течение длительного времени, и многие такие предложения были полностью реализованы¹⁵.

Основное внимание в преподавании в Партийной школе при ЦК КПК (CNAG) уделяется изучению идей Си Цзиньпина о социализме с китайской спецификой в новую эпоху, повышению качества руководства и управленческой способности членов партии и ведущих кадров, освоению последних достижений теоретических инноваций и укреплению теоретических основ слушателей, пониманию особенностей времени и международной экономической и политической ситуации и расширению глобального видения слушателей. В программе также делается упор на укреплении понимания общей ситуации и решению сложных ситуаций, воспитанию стратегического мышления слушателей, укреплению идеалов и убеждений, укреплению концепции цели и улучшению стиля работы, а также укреплению духа КПК в слушателях. В соответствии с этим был сформирован учебный план, который включает теоретическое обучение и воспитание духа партии в качестве основных курсов, дополняемых подготовкой по ситуации в мире и императивам, на которых следует сосредоточиться, и подготовкой по навыкам государственного управления и распространения знаний.

¹⁵ Все значимые руководители КПК и страны в разные периоды – Мао Цзэдун, Лю Шаоци, Ху Цзиньтао и Си Цзиньпин - были президентами Партийной школы при ЦК КПК. Должность Президента Китайской национальной академии государственного управления до ее объединения всегда одновременно занимали руководители Госсовета. В настоящее время президентом вновь созданной Партийной школы ЦК КПК (Китайской национальной академии управления) является член Политбюро ЦК, секретарь Секретариата ЦК и министр Организационного отдела ЦК КПК Чэнь Си.

Образовательная и подготовительная деятельность Партийной школы при ЦК КПК (СНАГ) осуществляется посредством различных программ, предназначенных для разных слушателей. В целом существует четыре типа программ: программы переподготовки, программы повышения квалификации, специальные семинары и курсы подготовки преподавателей. Программы непрерывного образования представляют собой ротационную подготовку без отрыва от работы, в основном ориентированную на руководящие кадры всех уровней¹⁶. Продолжительность программ переподготовки, как правило, составляет 2-3 месяца. Программы повышения квалификации направлены на систематическое обучение ведущих кадров основным теоретическим положениям КПК, лидерству и способности управлять до того, как они займут свои посты, что позволит обладать соответствующей для должности квалификацией и компетенцией. Они включают программы для молодых кадров и кадров среднего возраста, а также программы обучения кадров этнических меньшинств. Специальные семинары посвящены основным стратегическим мероприятиям в области экономического и социального развития КПК и страны и строительства КПК, решению основных вопросов, возникающих в практике строительства социализма с китайской спецификой, и содействию решению ключевых задач правительства¹⁷. Участниками специальных семинаров в основном являются руководящие кадры на уровне провинциальных министерств и департаментов. Наконец, курсы повышения квалификации преподавательского состава направлены на повышение политического качества и профессионального уровня преподавания и проведения исследований руководящего состава и преподавателей местных партийных школ (академий управления). Они проводятся регулярно для основного руководящего преподавательского и научно-исследовательского состава и для преподавателей партийных школ (академий управления).

Партийная школа при ЦК КПК (СНАГ) также предоставляет программы магистратуры, докторантуры и аспирантуры. За годы своего существования она подготовила большое количество выдающихся аспирантов. Школа также активно реализует программы международного

¹⁶ Партийная школа при ЦК КПК (СНАГ) в основном занимается подготовкой руководящих кадров на уровне провинций и министерств и руководящих кадров на уровне департаментов и уездных (городских) партийных секретарей в порядке очереди.

¹⁷ Каждый год Партийная школа при ЦК КПК (СНАГ) и соответствующие центральные и государственные органы власти проводят серию специальных семинаров для проведения дискуссий и обмена мнениями по основным политическим директивам и специальной работе ЦК КПК и Госсовета, с целью достижения консенсуса и продвижения работы.

сотрудничества и академических обменов. К концу 2019 года школой были налажены партнерские отношения с 305 учреждениями и 21 международной и многосторонней организацией в 94 странах и регионах и проведены более 500 учебных программ для иностранных чиновников в Китае из 164 стран мира.

3. Акцент на укрепление оценки эффекта подготовки

В Китае понимают, что оценка является необходимой частью процесса подготовки. В соответствующих законах и нормативных актах предусматривается необходимость проведения оценки уровня знаний и эффекта обучения, что свидетельствует о значении, которое придается оценке подготовки и применению результатов оценки. Оценка подготовки государственных служащих, как правило, осуществляется организаторами или учреждениями подготовки, и результаты оценки своевременно доводятся до сведения учреждений, где работают государственные служащие. Критерии оценки включают в себя отношение к учебе и успеваемость государственных служащих, освоение ими теории и знаний, воспитание партийного духа и стиля, а также способность решать практические задачи. Оценки за подготовку и академическую успеваемость являются одним из факторов, учитываемых при назначении и продвижении государственных служащих.

Что касается учебных заведений, то предусматривается, что органы государственной службы несут ответственность за оценку заведений по подготовке государственных служащих, а содержание оценки в основном включает такие аспекты как политика управления учебным заведением, качество обучения, преподавательский состав, организация и управление, создание учебной атмосферы, инфраструктура, финансовая поддержка и т.д. Результаты оценки используются для руководства учебными заведениями в целях улучшения работы и служат важной основой для определения того, могут ли учебные заведения выполнять учебные задачи, а также в качестве руководства по улучшению преподавания для учебного отдела и преподавателей. В отношении программ подготовки предусматривается, что организаторы подготовки государственных служащих должны проводить оценку курсов подготовки или поручать учебным заведениям проведение такой оценки. Содержание оценки включает в себя, в основном, такие критерии как структура подготовки, ее реализация, управление, эффект и т.д. Результаты оценки служат важной основой для совершенствования учебной работы и повышения качества подготовки.

Следует отметить, что оценка эффекта подготовки государственных служащих в Китае, как правило, игнорируется из-за операционных трудностей – хотя разработчики политики и организационные исполнители на практике признают важность и необходимость этого аспекта – результатом чего является применение методов оценки, не основанных на научном подходе. Эффект подготовки в настоящее время находит отражение только в краткосрочных инструментах оценки, таких как экзамены, тесты, рефераты, субъективные оценки, резюме, аттестация и т.д. Долгосрочное наблюдение и всесторонняя оценка воздействия подготовки на слушателей проводятся редко, при этом невозможно полностью выявить влияние подготовки на личные способности слушателей и работу их организаций.

Специалисты по подготовке на всех уровнях обращают внимание только на количество учебных программ, процесс обучения, использование средств и на то, каким образом можно улучшить методы и приемы подготовки. Для совершенствования процесса оценки подготовки необходимы дополнительные меры политики и реформы. Например, формирование понимания того, что оценка эффекта подготовки является необходимым и ключевым звеном в процессе подготовки, повышающим полномочия учебных заведений по внесению предложений в организации и отделы кадров касательно вопросов развития личности, таких как отбор и прием на работу, оценка и продвижение государственных служащих. Результаты оценки эффекта подготовки должны также применяться для поощрения и наказания отдельных государственных служащих, признания или устранения ошибок программ подготовки и учебных заведений. Необходимо сочетать методы краткосрочной оценки и методы долгосрочной последующей оценки с тем, чтобы слушатели и организации могли эффективно извлечь существенные преимущества при дальнейшем развитии системы подготовки.

Подготовка государственных служащих в Алжире: определяющие факторы

Вторая часть данного исследования посвящена опыту Алжира исходя из 10 факторов, которые, согласно литературе, могут использоваться для измерения эффективности системы подготовки государственных служащих в стране (Allam 1990; Kerrigan & Luke 1987):

1. наличие центрального координирующего агентства, а также письменной операционной политики в области подготовки государственных служащих;
2. связь обучения с исследованиями и консультациями;
3. приверженность политиков и старших должностных лиц делу подготовки государственных служащих;
4. непрерывность мониторинга и оценки (М&Е) программ обучения;
5. достаточность и надежность финансовых ресурсов для обучения;
6. наличие мотивированных, квалифицированных и опытных инструкторов;
7. наличие местных и международных связей;
8. правовые основы подготовки государственных служащих;
9. структура, характер и размер системы государственной службы; и
10. институты подготовки государственных служащих¹⁸.

Макрофакторы подготовки государственных служащих в Алжире: Анализ нормативно-правой базы

а. Обзор некоторых элементов Закона о государственной службе в Алжире, необходимых для понимания системы подготовки государственных служащих

В соответствии с Законом о государственной службе Алжира государственный служащий определяется как любое лицо, назначенное и занимающее постоянную государственную должность на уровне государственных учреждений и администрации¹⁹. Государственные служащие классифицируются в зависимости от управленческого уровня или роли, или же уровня образования. С момента принятия первого Закона

¹⁸ Последние три фактора были добавлены в список, исходя из их актуальности для условий Алжира.

¹⁹ За исключением судей, военных и служащих национальной обороны, а также работников парламента, на которых распространяются специальные законы. Кроме того, среди персонала государственной службы есть категории с исключительными правилами в области прав, обязанностей, карьеры и общей дисциплины, такие как полиция, таможня, служба безопасности связи и т.д.

о государственной службе в 1966 году в Алжире применяется «система, основанная на карьере». Однако через сорок лет после этого, в 2006 году, был принят новый Закон о государственной службе, который действует в настоящее время. В новом законе была введена двойная параллельная система – основанная на карьере и основанная на должностях. Система, основанная на карьере, регулируется уставом и сложным набором различных специализированных профессий, в то время как система, основанная на должностях, регулируется контрактами²⁰. Система найма на контрактной основе включает в себя должности по обслуживанию или содержанию, такие как охранники, водители или уборщики (Закон о государственной службе, ст. 19). Однако найм на контрактной основе также может использоваться в исключительных случаях для обеспечения работы временного характера (Ст. 21).

С точки зрения управленческого уровня, существует различие между «государственными должностями высокого уровня» и «должностями высокого уровня». Если не рассматривать буквальный смысл этих категории, то они соответственно, относятся как к должностям высшего, так и среднего уровня. Роль должностей высшего уровня заключается в осуществлении ответственности от имени государства с целью непосредственного участия в разработке, подготовке и реализации государственной политики (Закон о государственной службе, Статья 15), а их обладатели назначаются Президентом Республики (указом Президента) или Премьер-министром (указом исполнительной власти)²¹. И наоборот, роль должностей среднего уровня заключается в обеспечении надзора за определенной административной и технической деятельностью в государственных учреждениях и ведомствах (Закон о государственной службе, Ст. 10), и в большинстве случаев они назначаются руководителями государственных учреждений и ведомств.

²⁰ Тем не менее, эта система не является полностью основанной на должностях, так как в случае Алжира она применяется только к должностям более низкого уровня и более низкой квалификации, а не ко всей государственной службе. Судя по данным, в Алжире большинство государственных служащих состоит в «карьерной» системе. Так, по состоянию на 2019 год из 2 160 836 служащих 78% подпадают под действие «системы, основанной на карьере», а остальные 21% - под действие контрактной системы.

²¹ Распределение полномочий по назначению между Президентом Республики и Премьер-министром в этой сфере определяется Конституцией и Указом Президента № 20-39 (20 февраля 2020 года) «О назначении на государственные гражданские и военные должности».

Таблица 1: Количество положений и должностей в государственной службе, сгруппированные по сферам

| Сфера | Количество должностей | Количество специальных постановлений | Сфера | Количество должностей | Количество специальных постановлений |
|--|-----------------------|--------------------------------------|---|-----------------------|--------------------------------------|
| Здравоохранение | 127 | 10 | Религиозные дела | 15 | 1 |
| Внутренние дела и местные госорганы | 105 | 4 | Сектор по делам молодежи и спорта | 14 | 1 |
| Высшее образование и научные исследования | 86 | 5 | Коммерция | 14 | 1 |
| Общие для всех секторов | 83 | 3 | Промышленность | 13 | 2 |
| Финансы | 54 | 6 | Экология | 12 | 1 |
| Культура | 45 | 1 | Водные ресурсы | 12 | 1 |
| Национальная солидарность | 43 | 1 | Государственная служба | 9 | 1 |
| Сельское и рыбное хозяйство | 35 | 4 | Сельское хозяйство, развитие сельских районов и рыболовство | 7 | 1 |
| Образование | 29 | 1 | Туризм и ремесленная промышленность | 6 | 2 |
| Профессиональное образование и подготовка | 26 | 1 | Национальные институты | 6 | 1 |
| Почтовые, информационные и коммуникационные технологии | 26 | 1 | Энергетика и горнодобывающая промышленность | 6 | 1 |
| Общественные работы и транспорт | 18 | 2 | Труд и социальное обеспечение | 5 | 1 |
| Юстиция | 16 | 2 | Международные дела | 4 | 1 |
| Коммунальное хозяйство | 15 | 1 | Итого | 831 | 57 |

Источник: Подготовлено автором на основе данных всех конкретных положений в сфере государственной службе Алжира.

С другой стороны, государственные служащие распределяются на 4 группы по уровню образования: (А) обладатели университетской степени, выполняющие задачи по разработке политики; (В) обладатели степени профессионального образования (после среднего образования), например, технические специалисты по различным дисциплинам; (С) государственные служащие с уровнем базового профессионального образования, необходимого для осуществления контролирующей деятельности по определенным специальностям, например, технический персонал в области электричества или механики; и (D) государственные служащие с базовым или начальным образованием или отсутствием образования, необходимого для осуществления деятельности, которая чаще всего требует физических возможностей для выполнения.

В дополнение к общим правилам, содержащимся в Законе о государственной службе, в Алжире существует 57 специальных законодательных актов (подзаконных актов) о государственной службе для различных секторов и дисциплин, охватывающих 831 должность в 27 секторах. Это свидетельствует о сложности изучения данной темы из-за большого количества должностей и областей специализации и их явной асимметрии.

в. Основные правила и принципы подготовки в соответствии с Законом о государственной службе Алжира:

В Законе о государственной службе 2006 года вопрос подготовки освещается с разных аспектов, т.е. (1) рассматривается как право государственных служащих и как обязанность государства, учреждений и органов государственного управления; (2) связывается с условиями найма и продвижения по службе; (3) определяются привилегии и возможности, которые дает подготовка государственным служащим; и (4) устанавливаются процедуры и органы, ответственные за разработку стратегий и планов подготовки.

1. Право на прохождение подготовки

В Алжире право и/или обязанность государственных служащих проходить подготовку закреплены в Статье 38 Закона о государственной службе, которая гласит, что: *«Государственные служащие имеют право на подготовку, развитие и продвижение по службе на протяжении всей*

своей карьеры». Эта статья приведена в «Разделе 1: Гарантии и права государственных служащих» и рассматривается как общий принцип и право всех государственных служащих. Кроме того, Статья 104 «Раздела 5: Подготовка» предусматривает, что: *«Администрация на постоянной основе организует курсы подготовки и развития с целью обеспечения повышения квалификации и профессионального роста государственных служащих и их подготовки к выполнению новых задач»*. Статья 105 в том же разделе в порядке общей рекомендации отсылает к подзаконным актам (закону о подготовке государственных служащих и отдельным указам о государственной службе) для определения *«условий доступа, организационной структуры, продолжительности курсов подготовки и развития и вытекающих из этого прав и обязанностей государственного служащего»*.

Кроме того, Закон о государственной службе предусматривает возможность предоставления более длительного отпуска для получения высшего образования или прохождения специальных программ подготовки при соблюдении определенных условий. Это право упоминается в Статье 134 Закона о государственной службе, которая гласит, что *«Откомандирование государственных служащих производится автоматически, в силу закона, с целью прохождения подготовки, предусмотренной специальным уставом государственной службы, или прохождения подготовки или обучения»*. В данном случае речь идет о подготовке, инициированной работодателем, в противном случае государственный служащий может запросить предоставить *«административный отпуск в личных целях»*, как будет рассмотрено далее. Согласно закону Алжира о государственной службе, во время прикомандирования государственные служащие продолжают получать заработную плату, при этом период командировки считается действительным стажем (Статья 137).

Вышеупомянутый случай означает, что государственные служащие имеют право в полной мере не работать, находясь на очном обучении или тренинге. Это также означает, что государственные служащие продолжают обучение или тренинги без потери заработной платы, так как они считаются работающими в соответствии со Статьей 208 Закона о государственной службе, которая гласит, что *«государственный служащий может получить разрешение на отсутствие без потери заработной платы для продолжения учебы, связанной с его или ее задачами, в течение четырех (4) часов в неделю, или для участия в экзаменах или соревнованиях на период их проведения»*.

Другими словами, эти права означают, что государственные служащие не теряют заработную плату во время подготовки или находясь на долгосрочной учебе, поскольку это связано с тем, что государственные служащие назначаются соответствующей администрацией и предполагается, что предмет подготовки или учебы имеет отношение к их обязанностям. Является ли это единственной возможностью, позволяющей государственным служащим пройти подготовку или продолжить учебу? Ответ – нет, поскольку государственные служащие также имеют право по собственной инициативе продолжать образование, проходить подготовку или заниматься исследовательской работой, однако в этом случае выплата заработной платы приостанавливается, но государственные служащие сохраняют право вернуться на свою должность по окончании обучения или подготовки. Этот вариант называется *«административный отпуск по собственному желанию»* и предусмотрен Статьей 148 Закона о государственной службе, которая гласит, что: *«административный отпуск в личных целях, в частности, для осуществления учебы или исследовательской работы, может быть предоставлен по заявлению государственного служащего после двух (2) лет действительной службы»*. Такая возможность предоставляется на минимальный срок шесть (6) месяцев с возможностью продления на максимальный срок, равный двум (2) годам (Ст. 149, п. 2).

Наконец, стоит упомянуть, что государственные служащие имеют право проводить подготовку или преподавать в учебных заведениях в качестве дополнительной деятельности. Это, несомненно, важный момент, поскольку это единственное исключение согласно Закону Алжира о государственной службе (Ст. 43, п. 2), разрешающее государственным служащим заниматься другой оплачиваемой деятельностью - что в принципе категорически запрещено для всех государственных служащих (Ст. 43, п. 1). Кроме того, признается право государственных служащих на создание научных, литературных или художественных произведений (Ст. 43, п. 3). Это служит сильным мотивирующим фактором для государственных служащих и позволяет учебным заведениям, занимающимся подготовкой государственных служащих, использовать опыт и знания государственных служащих, так как они могут внести свой вклад в общую деятельность по подготовке кадров.

2. Предусмотренное законом и обязательное обучение: увязка подготовки с наймом и развитием карьеры

По общему принципу присвоение категорий (рангов) государственных служащих зависит от подтверждения квалификации сертификатами, дипломами или уровнем подготовки (Ст. 79). А именно, существует четыре способа поступления на государственную службу: (1) конкурсные экзамены; (2) конкурс на основе сертификатов; (3) профессиональный экзамен; или (4) прямой набор среди кандидатов, прошедших специализированную подготовку, предусмотренную специальными подзаконными актами и предоставляемую утвержденными учебными заведениями (Ст. 80). Таким образом, в некоторых случаях «специализированная подготовка» в аккредитованных учебных заведениях может быть обязательным требованием при приеме на определенные должности государственной службы.

В дополнение к упомянутой выше «специализированной подготовке», проводимой на этапе до приема на службу, Законом о государственной службе 2006 года предусмотрен другой вид подготовки, которая должна проводиться сразу после приема на работу для некоторых государственных органов и категорий служащих, называемая «вступительной подготовкой», с целью подтверждения стажеров в качестве государственных служащих. Здесь следует уточнить, что статус «стажера» определяется в Законе Алжира о государственной службе как государственный служащий, чье окончательное назначение не было подтверждено, и это подтверждение происходит после года работы. Этот вопрос рассматривается в Статье 84, которая гласит: *«Стажер обязан, в соответствии с характером задач, присущих категории, которую планируется ему присвоить, пройти испытательный срок продолжительностью один год, который может, применительно к некоторым органам, сопровождаться подготовкой для вступления в эту должность»*.

При изучении ряда конкретных положений касательно определенных категорий государственной службы, выясняется, что в некоторых случаях такой вид подготовки может длиться от 3 до 6 месяцев; что, конечно, является обязательным, и прием на службу в качестве государственного служащего не может быть подтвержден без успешного прохождения такой подготовки. Кроме того, Закон о государственной службе 2006 года предусматривает новые правила продвижения по службе, основанные на подготовке и уровне образования, в трех случаях: (1) продвижение по

службе на основании полученных дипломов²²; (2) продвижение по службе на основании успешного завершения специализированной подготовки²³; и (3) дополнительное обучение до повышения в должности²⁴.

Упомянутые выше различные виды подготовки, связанные с наймом или продвижением по службе, в силу их обязательного характера широко применяются в различных специальных положениях о государственной службе, изданных после принятия Закона о государственной службе 2006 года (как упоминалось выше – 57)²⁵.

3. Меры и органы, ответственные за планирование и реализацию политики подготовки государственных служащих

В Законе о службе 2006 года упоминается ряд органов и мер по планированию, реализации и оценке политики подготовки государственных служащих. Что касается органов, особое внимание уделяется Высшему совету по государственной службе, центральной структуре государственной службы и различным секторам, представленным в министерствах и соответствующих учебных заведениях государственной службы. Что касается мер, то основное внимание уделяется политике кадрового планирования в виде годовых планов управления человеческими ресурсами и годовых или многолетних планов подготовки и развития.

²² Среди государственных служащих, которые в течение своей карьеры получили более высокие дипломы и квалификации, чем предусмотренные для их категории или уровня (Ст. 107, п. 1).

²³ В случаях, когда категории предусмотрены специальным положением о государственной службе (Ст. 107, п. 2).

²⁴ Что является обязательным в случае, если продвижение по службе означает переход непосредственно из одной группы в другую; если подготовка в этом случае не требуется, необходимо, по крайней мере, получить требуемый диплом (Ст. 109). Как указано выше, государственные служащие классифицируются по уровню образования на 4 группы: А, В, С и D.

²⁵ Кроме того, важно отметить, что внедрение этого вида подготовки происходит после принятия программ подготовки, продолжительности подготовки и порядка ее проведения, на основе совместных министерских решений, подписанных министром, отвечающим за сектор, и органом, отвечающим за государственную службу. Наше исследование насчитало 37 совместных министерских решений о прохождении дополнительной подготовки перед повышением, 19 решений о вступительной подготовке и 27 решений о специализированной подготовке (связанной с наймом или повышением). В зависимости от сектора или класса должности, продолжительность подготовки варьируется от 3 до 6 месяцев (краткосрочная), от 6 месяцев до 1 года (среднесрочная) и от 1 до 3 лет (долгосрочная).

Согласно Статьям 58 и 59 Закона о государственной службе, Высший совет государственной службы является консультативным органом, задачей которого является определение основных аспектов государственной политики в области государственной службы, а также принятие решений в отношении политики подготовки и развития государственной службы. Председателем Совета является Премьер-министр, в состав Совета входят 25 членов, в том числе 10 министров (внутренних дел и местных органов власти, юстиции, финансов, национального образования, высшего образования и т.д.), генеральный директор службы, генеральный директор Национальной школы управления (ENA), представители местных органов власти, профсоюзов, эксперты в области службы, выбранные премьер-министром, и т.д. Состав, организация и порядок работы Высшего совета службы определены в Исполнительном указе № 17-319 (от 2 ноября 2017 года). Однако никакой информации о его заседаниях или отчетах не существует, и в целом создается впечатление, что этот Совет никогда не собирался, оставаясь на сегодняшний день лишь частью юридических документов.

В противоположность этому, центральная структура государственной службы – орган, существующий с момента обретения страной независимости и известный как *Главное управление государственной службы и административной реформы* – ведет активную деятельность. Согласно Статье 56 Закона о государственной службе, его основной задачей, помимо прочего, является реализация политики обучения и развития государственной службы, а также оценка кадровой политики, проводимой государственными учреждениями и ведомствами. На наш взгляд, оценка результатов деятельности этого государственного органа, связанного с подготовкой кадров государственной службы, с одной стороны, демонстрирует конкретные результаты в подготовке соответствующих законов и постановлений, включая все указы и совместные решения министерств, на которые мы ссылались выше и будем ссылаться далее. Он также обеспечивает подготовку всеми секторами и государственными учреждениями годовых и многолетних планов подготовки и неукоснительное выполнение обязательных программ подготовки. С другой стороны, мы не можем определить конкретный вклад этого органа в разработку национальной политики подготовки государственных служащих, на которую могли бы опираться все сектора, а его деятельность по-прежнему ограничивается только правовыми аспектами и контролем за выполнением минимальных обязательных программ подготовки.

В то же время мы можем отметить, что все правительственные сектора и соответствующие учебные заведения по подготовке государственных

служащих по отдельности формулируют собственную отраслевую политику по подготовке государственных служащих, как в рамках ежегодных и многолетних планов подготовки и развития (Ст. 111), так и в рамках всех программ подготовки, инициированных в соответствии с собственными потребностями, которые не связаны исключительно с обязательной подготовкой. Из этого можно сделать ряд важных заключений: во-первых, политика подготовки государственных служащих в Алжире по существу является отраслевой и отдельной для каждого сектора; во-вторых, единая национальная стратегия в этом отношении отсутствует. Единственная существующая стратегия – это «стратегия, направленная на обеспечение проведения минимальной подготовки», независимо от того, насколько эти планы соответствуют целям развития и государственной политике страны и возможности использования стратегий подготовки для содействия достижению таких национальных целей и политики.

с. Ключевые элементы Закона по подготовке государственных служащих Алжира:

Как отмечалось выше, в Статье 105 Закона о государственной службе говорится о подзаконных актах и/или положениях, определяющих условия доступа, механизмы организации, продолжительность курсов подготовки и профессионального развития и вытекающие из этого права и обязанности государственных служащих. Таким образом, во избежание повторений ниже приводятся основные элементы подготовки государственных служащих в Алжире, помимо тех, которые уже упомянуты в Законе о государственной службе. Основными источниками, на которые мы опираемся, являются Закон о подготовке государственных служащих 2020 года и конкретные указы о государственной службе для всех секторов²⁶. Основной чертой, характеризующей законодательство в области подготовки государственных служащих в Алжире, является их связь с законами о государственной службе, поскольку они являются лишь инструментом применения общих принципов, утвержденных этими законами в области подготовки кадров²⁷.

²⁶ Как уже упоминалось, отраслевое обучение регулируется очень большим количеством постановлений (57), не считая решений о реализации, которые были приведены в качестве примеров выше. Если собрать все соответствующие законодательные акты, то они могут насчитывать тысячи страниц. В данном случае для иллюстрации ситуации будут приведены некоторые примеры.

²⁷ Необходимо отметить, что прохождение подготовки за рубежом является отдельным вопросом, независимо регулируемым другими правовыми актами.

Таблица 2: Законодательство в сфере подготовки государственных служащих в Алжире

| Год | Ссылка | Статус |
|------|--|--------------|
| 1966 | Закон о государственной службе (Статьи 22 и 23) | Утратил силу |
| 1969 | Закон о подготовке государственных служащих | Утратил силу |
| 1981 | Закон о подготовке государственных служащих за рубежом | Утратил силу |
| 1987 | Закон о подготовке государственных служащих за рубежом | Утратил силу |
| 1996 | Закон о подготовке государственных служащих | Утратил силу |
| 2003 | Закон о подготовке государственных служащих за рубежом | Утратил силу |
| 2006 | Закон о государственной службе | Действующий |
| 2014 | Закон о подготовке государственных служащих за рубежом | Действующий |
| 2020 | Закон о подготовке государственных служащих | Действующий |

Второй заслуживающей внимания особенностью является то, что эти законы ограничиваются техническими аспектами подготовки, такими как виды, процедуры проведения и преимущества, которые получают государственные служащие от ее прохождения. В то же время в этих законах не затрагивается стратегическое видение подготовки государственных служащих, целевые результаты и подходы к подготовке, которые должны применяться. Несмотря на то, что на протяжении многих лет в эти законодательные акты постоянно вносились изменения, данные поправки касались лишь тех же технических аспектов видов и процедур подготовки, а также условий ее проведения. Третья особенность связана с исключением базового образования и рассмотрение этого вопроса, как относящегося к отдельным законам в сфере государственной службы и законам соответствующих школ и учреждений, таких как Национальная школа управления. Четвертая особенность заключается в отсутствии внимания к вопросу подготовки управленческих и руководящих кадров. Этот аспект, несмотря на исключительную важность, не рассматривается как таковой.

Помимо этих особенностей, особо отмечается отсутствие внимания к вопросу оценки подготовки и ее увязки с конкретными результатами, которые должны быть достигнуты в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Несмотря на положительный момент включения подготовки в процесс планирования (годовой и многолетний план подготовки), в Законе о подготовке государственных служащих 2020 года предусматривается лишь, что орган, ответственный за дела

государственной службы, проводит оценку того, в какой мере были реализованы мероприятия по подготовке, включенные в план, а не того, насколько подготовка повлияла на работу государственных служащих и результаты управления.

Наконец, Закон о подготовке государственных служащих 2020 года дает точную классификацию и определения всех видов подготовки, предназначенных для работников государственной службы. Такие термины, как «подготовка» или «профессиональное развитие», используемые в Законе о государственной службе, на деле означают два различных вида подготовки государственных служащих, а именно: (1) курсы подготовки, обычно называемые «подготовкой до службы» и включающие как «вступительную подготовку», так и «специализированную подготовку», упомянутые выше²⁸; и (2) курсы профессионального развития, как правило, называемые «подготовкой без отрыва от работы»²⁹.

Микрофакторы учебных заведений по подготовке государственных служащих: пример Национальной школы управления Алжира (ENA)

По словам Миссума Сбиха, первого директора ENA (1964–1978 гг.), *«Национальная школа управления никогда не была академическим учреждением как другие по причине особой миссии и потому, что она воплощает концепцию государства, которая подразумевает, что те, кто призван служить ему, специально подготовлены для этого. Это место, где культивируется дух государственной службы и где начинает формироваться чувство государства»* (Missoum 2004: 11). Создание

²⁸ Первый вид подготовки предназначен для приобретения дополнительных знаний после приема на работу, для подтверждения полученной должности государственного служащего или перед назначением на должность среднего звена или специализированную должность (Ст. 9 Закона о подготовке государственных служащих 2020 года), а второй направлен на получение теоретических и практических знаний до приема на службу или продвижения по службе (Ст. 8 Закона о подготовке государственных служащих 2020 года).

²⁹ Она включает в себя: а) подготовку или специализированное обучение, с тем, чтобы государственные служащие могли получить новую квалификацию в рамках конкретной специализации, направленной на дополнение и/или обновление их первоначальной подготовки (Ст. 11 Закона о подготовке государственных служащих 2020 года); б) подготовку к конкурсам, экзаменам или профессиональному тестированию, с тем, чтобы государственные служащие могли хорошо подготовиться и обновить свои знания перед экзаменом (ст. 12); в) переподготовку, семинары и любые программы повышения квалификации, которые предназначены для обновления или повышения квалификации государственных служащих или для их адаптации к новым должностным требованиям.

Школы по праву считались одним из важнейших шагов, предпринятых в ходе строительства государства после обретения независимости. По мнению ее основателей, она воплотила в себе стремление создать государственный аппарат, отвечающий вызовам, с которыми страна готовилась столкнуться, возглавив процессы развития на национальном уровне.

Изучение модели школы ЕНА необходимо и крайне важно для понимания истоков и возникновения системы подготовки государственных служащих в Алжире. Во-первых, поскольку это первое учебное заведение по подготовке государственных служащих, созданное сразу после обретения независимости и имевшее задачу «подготовки современных государственных служащих для центральных и местных государственных учреждений»³⁰ и, во-вторых, в связи с его значительным вкладом в подготовку большого числа кадров, которые участвовали в создании алжирского государства, особенно в первые годы после обретения независимости. В качестве иллюстрации этого вклада и влияния, которое ЕНА оказывало на общество, можно привести большое количество бывших и нынешних высокопоставленных чиновников и руководителей – выпускников этой школы, включая нынешнего Президента Республики г-на Абдельмаджида Теббуна, который окончил ее в 1969 году.

Достаточно ли этой первоначальной оценки, чтобы судить о влиянии школы на систему подготовки государственных служащих и общую систему управления в стране спустя более полувека после ее создания? Ответ, конечно, не прост и требует более глубокого изучения достигнутых успехов в соответствии с контекстом, в котором они развивались, и в соответствии с критериями, упомянутыми выше, а также сравнения с китайской моделью, которое мы пытаемся провести.

a. ЕНА – взгляд на полувековую историю: основные этапы, роли и система подготовки

С момента своего создания Национальная школа управления участвует в реализации политики подготовки государственных служащих. Роль, возложенная на ЕНА, заключалась в обеспечении – в контексте начальной подготовки – готовности чиновников к выполнению работы на назначенных должностях в центральных административных органах и внешних службах государства. В ее задачи также входило проведение

³⁰ Статья 1 Декрета № 64-155, предусматривающая создание ЕНА.

специализированной подготовки для руководящих кадров основных министерств, а именно министерств иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, а также других служащих отраслевых администраций.

Правовые документы, регулирующие деятельность ЕНА, включают два типа положений. С одной стороны, учредительный законодательный акт 1964 года (Декрет №64-155), в котором внимание уделяется трем основным вопросам: миссии школы, надзорному органу и основным принципам работы школы. Основные положения этого декрета действуют до сих пор, однако в них неоднократно вносились изменения. С другой стороны, существует законодательный акт 2006 года (Декрет №06-419), основное внимание в котором обращено на вопросы менеджмента, подготовки и правового регулирования системы обучения. После принятия Декрета №66-306 в 1966 году, ознаменовавшего начало становления ЕНА, положения этого закона открыли новый этап системы менеджмента и подготовки в школе.

Во-первых, что касается миссии ЕНА, стоит отметить, что одна из ее ключевых задач не изменилась и по сей день, а именно *«подготовка современных государственных служащих для центральных и местных государственных учреждений»*. В 1971 году задачи ЕНА были расширены за счет компонента, касающегося *«подготовки судей»*. В это же время был создан *«Центр исследований и документации по вопросам управления»* для проведения исследований по вопросам управления и публикации полученных результатов, а также для содействия проведению исследований и обмена с соответствующими национальными и международными организациями. В Исполнительном указе 2006 года была пересмотрена и обобщена миссия школы по следующим направлениям: (1) проведение подготовки назначаемых кадров в соответствии с потребностями государственного управления, местных органов власти и государственных учреждений; (2) организация мероприятий по профессиональному развитию и подготовке управленческого персонала государственных учреждений и администраций; (3) развитие научно-исследовательской деятельности в области государственного управления, а также предоставление аудиторских и консультационных услуг в интересах государственных учреждений и администраций; и (4) участие в национальных и международных программах и сетях сотрудничества учебных и исследовательских учреждений.

Во-вторых, что касается надзорного органа и механизмов управления, мы можем отметить непостоянность надзорного органа (см. таблицу 3

ниже), что, однако, не повлияло на его общие механизмы управления и финансовую независимость школы. Надзорная структура по-прежнему представляет собой (1) совещательный орган во главе с надзорным органом (советом директоров), в который входят все ключевые министерства и органы власти; (2) исполнительный орган во главе с генеральным директором школы; и (3) Научный совет³¹.

Таблица 3: Надзорные органы ЕНА в разные периоды

| Год | Источник | Надзорный орган |
|------|--------------------------|---|
| 1964 | Декрет № 64-155 | Администрация Президента |
| 1966 | Декрет № 66-306 (Ст. 57) | Министерство внутренних дел |
| 1982 | Декрет № 82-250 | Государственный секретарь по вопросам государственной службы и административной реформы |
| 1984 | Декрет № 84-35 | Премьер-министр |
| 1987 | Декрет № 87-270 | Министерство высшего образования |
| 2005 | Указ Президента № 05-440 | Министерство внутренних дел и местные органы власти |

В-третьих, система обучения подготовки в школе традиционно может быть разделена на два различных этапа: первый этап начинается с момента основания школы в 1964 году и заканчивается в 2006 году. На этом этапе зачисление в школу происходило на основе строгого конкурса, в котором принимали участие молодые люди, имеющие диплом бакалавра (аттестат о среднем образовании). Те, кто успешно сдал экзамены, проходили четырехлетнее обучение, после чего получали «диплом ЕНА». Диплом был эквивалентен степени бакалавра. На втором – нынешнем – этапе, начиная с принятия Исполнительного декрета № 06-440, конкурс на поступление в школу был открыт для лиц, имеющих степень бакалавра. Успешные кандидаты проходят обучение в течение трех (3) лет, по окончании которого они получают «диплом новой системы ЕНА».

³¹ Генеральный директор школы на уровне губернатора, Генеральный секретарь школы на уровне главы кабинета министров, а также директора (департамент исследований, департамент стажировки, департамент непрерывной подготовки и сотрудничества, центр документации и исследований) на уровне директоров и руководители служб на уровне заместителя директора министерства (Ст. 27, 28 и 29 Исполнительного указа №06-440). Наконец, следует отметить, что предусмотрена возможность создания нескольких филиалов школы (Декрет №82-250), но в настоящее время это не применяется, за исключением кратковременного опыта в течение нескольких лет в прошлом. С 2006 года статус руководящей должности в ЕНА был поднят на один уровень с министерствами.

Как при новой, так и старой системе, содержание подготовки в ЕНА характеризуется сочетанием теоретических и прикладных занятий. По окончании каждого учебного года слушатели направляются на стажировку для приобретения практического опыта в реальных рабочих условиях в центральных или местных государственных департаментах или компаниях. Слушатели готовят исследовательские отчеты, которые обсуждаются в конце года и являются ключевой частью их оценки. Помимо постоянных преподавателей, школа может нанять приглашенных профессоров из числа высокопоставленных национальных кадров, с тем чтобы они могли внести вклад в обогащение содержания обучения из практического опыта, как это происходит в реальном мире. Это может быть достигнуто путем содействия постоянным преподавателям в подготовке и обновлении содержания обучения в соответствии с текущими потребностями и вызовами государственного управления, а также посредством проведения учебных мероприятий, включающих моделирование реальных бизнес-сценариев³².

в. Роль ЕНА в исследовательской и консультационной деятельности

Предполагается, что деятельность в области подготовки, исследований и консультирования по оперативным вопросам является не тремя отдельными процессами, а частью комплексного процесса. Таким образом, ЕНА выполняет функции по подготовке, исследованиям и консультированию параллельно. Это означает, что ее роль не ограничивается разработкой и проведением курсов подготовки, школа также занимается исследованиями по проблемам государственного управления и предоставляет консультации по оперативным вопросам. Однако, независимо от официально заявленных компетенций ЕНА в этой области, нам необходимо изучить эффективность и результативность исследований и консультаций с точки зрения качества, характера, а главное - результатов и применения. Мы попытаемся рассмотреть этот вопрос, используя некоторые доступные данные и отчеты.

По словам Эссаида Таиба, постоянного профессора ЕНА Алжира, *«проведение исследований в области управления в ЕНА осложняется ввиду отсутствия аспирантуры докторского уровня. И тем не менее в школе с 1971 года существует Центр административных исследований и документации (CDRA). Помимо создания журнала IDARA в 1991 году, деятельность этого центра ограничивается*

³² Статьи 31 и 32 Исполнительного указа № 06-419.

ведением документальной работы и организацией ряда научных мероприятий. Более того, прекратил существование общий для стран Магриба журнал ЕНА «Intégration»»(Essaïd 1998:364). По его мнению, «большой частью государственное управление изучается с точки зрения административного права с акцентом на следующие темы: государственная служба, финансы, судебные процессы, административные институты. Эта работа не дает большого представления об государственном управлении с точки зрения административной науки или менеджмента».

Что касается «консультаций», другие авторы утверждают, что государственные администрации не заинтересованы в получении таких консультаций. Бывший генеральный директор ЕНА г-н Хосин Черхабил отмечал по этому поводу: «Несомненно, еще предстоит сделать многое для систематизации использования консультаций в различных областях административной деятельности. Эти успехи, похоже, зависят от изменений в самой администрации. Они начинают появляться с осознанием администрацией необходимости организовать условия для постоянного осмысления собственных методов работы, а также необходимости иметь достаточную ретроспективу, чтобы позволить внешним наблюдателям вести объективные наблюдения» (Cherhabil 2004: 27)³³.

³³ К этим мнениям можно добавить рекомендации Международного форума «Укрепление потенциала государственного управления», состоявшегося 4 и 5 декабря 2018 года в Алжире и организованного совместно Китайской национальной академией управления (CNAU) и Министерством внутренних дел, местных органов власти и территориального планирования Алжира (MILATP), на котором была проведена дискуссия на тему «Использование полного потенциала двойной функции научных исследований и консультаций по принятию решений в школах управления/государственной администрации для повышения потенциала государственной службы». Все участники из Алжира, Китая и других стран-участниц пришли к выводу, что основным недостатком алжирской системы школ государственной службы является отсутствие функций научных исследований и консультаций, а также необходимость систематического развития этих школ, направленного на повышение эффективности системы управления. Участники также рекомендовали воспользоваться ведущим опытом, например, CNAU и других китайских учебных заведений государственной службы, чтобы «выиграть время», определить факторы их успеха и то, как они вписываются в интегрированную систему подготовки, исследований и консультаций, которая работает параллельно с политикой правительства и способствует разработке планов, стратегий и оценке политики.

Обсуждение и заключение

Данное исследование показало, что сравнительный анализ опыта подготовки государственных служащих очень важен для извлечения уроков и выявления различий в опыте разных стран. Подготовка государственных служащих остается важной областью для сотрудничества в будущем, как между различными странами мира, так и между Китаем и Алжиром, учитывая растущие стратегические связи между двумя странами.

Реалистичная основа для сотрудничества Китая и Алжира в области подготовки государственных служащих

Китай и Алжир традиционно связывают тесные дружеские отношения, эти страны всегда поддерживали и сотрудничали друг с другом³⁴. В 2014 году Алжир стал первой арабской страной, заключившей всеобъемлющее стратегическое партнерство, что является убедительным свидетельством тесных отношений между двумя странами. Инициатива Китая «Один пояс и один путь» была встречена с энтузиазмом в Алжире, при этом официальные лица Алжира всегда подчеркивали важность совместного продвижения этой инициативы. В 2018 году страны подписали меморандум о взаимопонимании, который отразил признание Алжиром опыта развития Китая и его готовность к сотрудничеству, что стало мощной духовной движущей силой для двух стран в продвижении инициативы «Один пояс и один путь».

Кроме того, Алжир является относительно стабильным государством среди многих африканских и арабских стран и не сильно пострадал в результате «арабской весны». Алжир также является движущей силой региональной стабильности, играя роль посредника в региональных конфликтах, и эта роль подтверждается международным сообществом и многими африканскими странами. Однако алжирское правительство также признает многие проблемы, с которыми сталкивается страна в социальном развитии, и стремится найти путь развития, приемлемый для национальных условий.

Хотя подготовка государственных служащих в Китае началась не сразу, этот процесс хорошо интегрирован с достижениями внутреннего

³⁴ С 1950-х годов между двумя странами сложились особые партнерские отношения. После создания временного правительства Алжира в сентябре 1958 года Китай стал первой неарабской страной, признавшей Алжир. С начала 21-го века сотрудничество между Китаем и Алжиром развивается все более активно, постепенно приобретая стратегический характер.

развития и передовым международным опытом. Была сформирована система подготовки с китайской спецификой. В Алжире, который имеет схожие национальные условия, схожую идеологию и схожие «сердца и умы» с Китаем, многое из китайского опыта может быть естественным образом принято и использовано в качестве основы. Этот опыт может помочь Алжиру сформировать систему подготовки государственных служащих с учетом национальной специфики и обеспечить надежную организационную гарантию для эффективного управления страной.

Сравнение систем подготовки государственных служащих в двух странах

В системах обучения государственных служащих двух стран существует несколько общих черт. Например, в них были разработаны Закон о государственной службе и Положение о подготовке государственных служащих, которые гарантируют право всех государственных служащих на прохождение подготовки. Виды подготовки в основном одинаковы, и в обеих странах подготовка связана с оценкой при продвижении по службе. Существуют и общие проблемы, такие как несоответствие системы оценки конечного эффекта подготовки, что свидетельствует о сходстве в том, каким образом концепции подготовки формируются командами, отвечающими за политику в области подготовки, в обеих странах. Кроме того, существуют очевидные различия в подготовке государственных служащих в обеих странах, которые объясняются различными национальными условиями и этапами развития каждой из стран.

1. Различия в классификации государственных служащих

Классификация государственных служащих в Алжире включает четыре группы (А, В, С и D) в зависимости от уровня образования, которые также подразделяются на старших, средних и младших государственных служащих в соответствии с иерархической ступенчатой классификацией. В целом должности государственной службы подразделяются по уровню образования, т.е. по наличию университетской степени, соответствующих академических сертификатов и/или сертификатов о прохождении подготовки. Это необходимые условия для занятия должностей соответствующего уровня.

Напротив, большинство китайских государственных служащих при сдаче вступительных экзаменов уже имеют степень бакалавра или

выше и обладают твердым политическим чутьем. Таким образом, китайские государственные служащие классифицируются не по уровню образования, а по трем категориям, соответствующим характеру их работы: менеджеры широкого профиля, профессиональные технические работники и административные работники правоохранительной системы. На вертикальном уровне существуют три категории: центральные, провинциальные и местные органы власти. На уровне функциональных операций также существуют три категории: принятие стратегических решений, управление надзором и исполнительная деятельность. На уровне продвижения по службе существует три этапа: начальный уровень (ниже уровня отдела), средний уровень (уровень отдела) и старший уровень (уровень отдела и выше). Содержание программы подготовки адаптировано для различных категорий, функций и уровней государственных служащих с различным акцентом в зависимости от функционального уровня выполняемой работы.

2. Различия в системе управления подготовкой государственных служащих

В законах Алжира о государственной службе и подготовке государственных служащих и других национальных законах и нормативных актах содержатся общие положения об основных аспектах подготовки государственных служащих, в частности содержание и методы. Однако эти положения носят слишком общий характер и не включают все аспекты подготовки. Конкретная реализация по-прежнему зависит от каждого департамента, который должен самостоятельно разрабатывать подробные подзаконные акты и положения, что приводит к большим различиям в системе подготовки в разных департаментах и затрудняет единое управление. Кроме того, хотя законодательство предусматривает создание национального органа по подготовке государственных служащих, этот орган так и не был создан. Это еще одна причина, по которой практика подготовки государственных служащих в Алжире характеризуется большим числом вопросов, связанных с нерегулярностью и непоследовательностью управления.

В Китае были приняты соответствующие законы и постановления, такие как Закон о государственной службе, Положение об обучении и подготовке кадров и Положение о подготовке государственных служащих на национальном уровне. Каждые пять лет правительство издает национальный план подготовки государственных служащих, который содержит всеобъемлющие и конкретные меры по всем аспектам

и этапам подготовки государственных служащих и дает четкие указания для национальной системы ОПК. Центральный организационный департамент отвечает за общее руководство и планирование ОПК по всей стране. Партийные комитеты и правительства всех уровней отвечают за организацию обучения и подготовки кадров на соответствующих уровнях, отдавая приоритет слаборазвитым районам и районам проживания этнических меньшинств. Таким образом, реализуются цели обучения и подготовки кадров по всей стране, а также удовлетворяются потребности в талантах для воплощения в жизнь принципов и политики КПК и государства.

3. Акценты в содержании подготовки государственных служащих различны

Подготовка государственных служащих в Алжире предусматривает подготовку старших государственных служащих в области лидерских качеств, навыков стратегического развития и других управленческих способностей. Однако необходимо также обеспечить обучение основным компетенциям и навыкам государственного управления для государственных служащих уровня В, С и D. Кроме того, система подготовки государственных служащих в Алжире не связана тесно с общей политикой и процессом развития страны, поэтому роль этой системы в содействии развитию страны нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Государственные служащие Китая являются важным компонентом кадровой команды и основной силой, управляющей страной. Набор государственных служащих в Китае исходит из принципа «каждый кандидат основывается на тестах», что обеспечивает наем высококачественных государственных служащих на начальном этапе. Большинство государственных служащих имеют степень бакалавра или выше, а также твердые политические качества, поэтому они не испытывают недостатка в базовых знаниях и навыках, необходимых для поступления на государственную службу. Председатель КНР Си Цзиньпин выступил с требованием о создании качественной кадровой команды, отличающейся твердой верой, служением народу, усердием и прагматизмом, смелостью брать на себя ответственность, честностью и чистотой. Исходя из этого, при отборе и найме китайских государственных служащих на первый план выходит требование «обладать как навыками, так и политической честностью и руководствоваться прежде всего моралью». Государственные служащие обладают высокими идеалами и убеждениями, а также сознанием государственного служащего.

Быть лояльным и чистым – значит обладать нравственностью и квалифицированными политическими качествами. В то же время необходимо обладать достаточными способностями к управлению, то есть иметь «таланты» с тем, чтобы реализовать цель «служения народу, усердия и прагматичности». Поэтому при подготовке китайских государственных служащих уделяется внимание как способностям, так и политической честности, на первое место ставится нравственность и политическое качество, и в то же время пристальное внимание уделяется центральным задачам КПК и страны в разные периоды, а также энергично прививаются и совершенствуются навыки управления.

4. Уровень развития функции обучения, исследований и консультаций различна

Китайские учебные заведения по подготовке государственных служащих всех уровней и типов отвечают за подготовку всех государственных служащих. В то же время они также являются активными центрами академической, исследовательской и аналитической работы и уделяют внимание накоплению знаний стажеров и продвижению исследовательской и консультационной деятельности. Для сравнения учебные заведения в Алжире, например, Национальная школа управления (ENA), также имеют исследовательский отдел, но этот отдел не занимается активной исследовательской работой, а роль старших должностных лиц несущественна.

Три основных урока, которые могут быть полезны для Алжира

Во-первых, усиление разработки на высшем уровне и институциональных гарантий подготовки государственных служащих. Помимо разработки единых, стандартизированных и всеобъемлющих законов и нормативных актов, государство должно сформулировать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные планы работы по подготовке государственных служащих, четко оговорить все аспекты целей подготовки кадров на определенном этапе в стране с тем, чтобы обеспечить единство и непрерывность программ подготовки государственных служащих. Кроме того, создание вертикальной сети, состоящей из институтов на уровне центрального и местных правительств, и горизонтальной сети, состоящей из самостоятельных учебных заведений в различных отраслях промышленности, университетов, частных институтов и зарубежных учебных заведений, позволит

улучшить масштаб, эффективность, актуальность и целостность обучения государственных служащих. Кроме того, важно, чтобы в Алжире придавалось большое значение функции подготовки квалифицированных кандидатов на государственную службу в академиях и университетах, осуществлялся наем на государственную службу среди выдающихся выпускников факультетов государственного управления, государственного управления и других соответствующих специальностей в академиях и университетах, поддерживалась возможность получения степени МРА и других профессиональных степеней государственными служащими без отрыва от работы, укреплялась возможность проходить подготовку на рабочем месте и онлайн-обучение с тем, чтобы эффективно повысить качество академической структуры и уровень способностей государственных служащих.

Второй урок заключается в необходимости усилить подготовку старших государственных служащих. Судя по имеющимся материалам, подготовка государственных служащих в Алжире сосредоточена на обучении базовым компетенциям и навыкам, в то время как подготовка в области стратегического планирования, лидерства и международного видения среди государственных служащих высшего и среднего звена находится на недостаточном уровне. Конечно, такое ограничение определяется реальными условиями структуры знаний и возможностей государственной службы в стране. Тем не менее, в дополнение к широкомасштабной реализации подготовки в области базовых навыков, также необходима подготовка старших государственных служащих по приобретению управленческих навыков. Алжиру необходимо усилить подготовку старших государственных служащих по вопросам лидерства и стратегического планирования. Опыт Китая в этой области может быть полезен для Алжира. Соответствующее содержание курсов подготовки в Китае также может быть применено в Алжире, например, в том, что касается навыков в области экономического и социального развития, администрирования в соответствии с законом, навыков управления чрезвычайными ситуациями, новой концепции развития «инновации, координация, экологичность, открытость и обмен» и подготовки по «всеобъемлющей концепции национальной безопасности»³⁵.

³⁵ Председатель КНР Си Цзиньпин призвал «Продолжать претворять в жизнь всеобъемлющую концепцию государственной безопасности и вступить на безопасный путь с китайской спецификой». Термин «всеобъемлющая национальная безопасность» означает, что национальная безопасность рассматривается как сложная система. Мы должны придавать значение как внешней, так и внутренней безопасности; придавать значение как внутренней, так и национальной безопасности; уделять внимание как традиционной, так и нетрадиционной безопасности.

Третий урок заключается в необходимости углубления исследовательского и консультационного потенциала учебных заведений. Алжирской стороне предлагается усилить исследовательские и консультационные функции учебных заведений для государственных служащих, приложить активные усилия для создания исследовательских отделов или исследовательского направления в учебных заведениях, нанять большее количество исследователей, улучшить требования к исследованиям и поддержку проектов для преподавательского и исследовательского персонала, наладить связи среди стажёров программ подготовки для совместных исследований и обсуждений, создать более отлаженный механизм спроса и предложения для консультаций по принятию решений с правительством, поддерживать отношения с зарубежными коллегами, включая Партийную школу при ЦК КПК (CNAG) с тем, чтобы понять и изучить их механизмы проведения исследований и консультаций, и осуществлять с ними совместные исследовательские проекты.

Библиография

Sang Ningxia, Liu Ketong (2020) Research on the Development of Cadre Education Policy in the past 70 Years in New China [J]. Contemporary Continuing Education, 2020 (2): 11-17.

The Break between Ci Zhigang's Tradition and Modern Society -On the Root of Algeria's Political Crisis [J] Research on Middle East Issues, 2015 (02): 41-63 +281

Lu Yingbo's Main Challenges Facing Algeria at Present [J] Country and Regional Studies, 2018 (2): 110-118

Research on CET of the Party School of the Central Committee of CPC in Hu Bing's New Era [D] Beijing: Party School of the CPC Central Committee (China National Academy of Governance), 2019

A Comparative Study of Civil Servant Training between China and Major Western Developed Countries in Ming Dynasty [D] Nanchang: Jiangxi Normal University, 2006

He Shaoxiong from Ideological Community to Destiny Community-A Study on the Relationship between China and Algeria (Up to now) [D] Shanghai: Shanghai International Studies University, 2017

- Zhou Wenzhang's Research on Civil Servant Training [M] Beijing: National Academy of Governance Press, 2014
- Wang Jinyan Friendly Cooperation between China and Algeria [M] Beijing: China Social Sciences Press, 2019
- Alam, M. M. (1990). Civil service training and development: Assessing the role and significance of higher civil service training in less developed countries. Administrative Development Agency.
- Cherhabil, H. (2004). L'école nationale d'administration: Quarante ans au service de l'Etat. *Revue de L'Ecole Nationale d'Administration*, 14(1), 17–32.
- Essaïd, T. (1998). La réforme de l'administration en Algérie. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Centre national de la recherche scientifique; Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM), XXXV, 343–377.
- Kerrigan, J. E., & Luke, J. S. (1987). Management training strategies for developing countries. L. Rienner Publishers.
- McGregor Jr, E. B., & Solano, P. (1994). Comparative Civil Service Research: The Strategic Agenda. *Comparative Public Management: Putting US Public Policy and Implementation in Context*, 93.
- Missoum, S. (2004). Discours de remerciement de monsieur Missoum SBIH. *Revue de L'Ecole Nationale d'Administration*, 14(1), 11–12.

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.