

REGIONAL HUB OF CIVIL SERVICE in Astana

www.regionalhub.org
www.pa-academy.kz

ELECTRONIC JOURNAL

2 (02) DECEMBER 2013



РЕГИОНАЛЬНЫЙ ХАБ В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
в Астане

ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ



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

The mission of the hub is to facilitate 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 reforming and increasing the capacity of civil service agencies of its member-countries.

This electronic journal of the Regional hub is an academic publication intended for experts, practitioners and academics, and is published by the Academy of public administration under the President of the Republic of Kazakhstan.

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

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

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

Regional hub of civil service's e-Journal:
33a street, Astana, Kazakhstan 010000
Academy of public administration under
the President of the Republic of Kazakhstan
Telephone: +77172 75 33 96
Website: regionallhub.org
pa-academy.kz

REGIONAL HUB OF CIVIL SERVICE IN ASTANA

ELECTRONIC JOURNAL

Issue 2

December 2013

Civil service development:
expert opinion

Astana

EDITORIAL TEAM

Editor-in-Chief
Dr. Sholpan Yessimova

Editors
Azamat Akmatkulov (Kyrgyzstan)
Urkhan Alekperov (Azerbaijan)
Rauf Aliyev (Azerbaijan)
Oleg Balan (Moldova)
Khachatur Bezirjyan (Armenia)
Nino Dolidze (Georgia)
Svetlana Dubenko (Ukraine)
Tamara Gheorghita (Moldova)
Anatoly Morozovich (Belarus)
Baktikan Torogeldieva (Kyrgyzstan)
Yernar Zharkeshov (Kazakhstan)

Proofreaders
Yekaterina Dotsenko
Yernar Zharkeshov

ACKNOWLEDGEMENTS

Advisory Board
Panajotis Liverakos
Stephen Condrey

Design
Nataliya Anissimova
Baurzhan Baglay

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

CALL FOR SUBMISSIONS

Practitioners and academics from member-countries of the Regional hub of civil service are invited to submit their papers, case studies, and book reviews for the third edition of the Regional hub of civil service e-Journal.

Paper guidelines:

Please substantiate your policy analysis with tangible policy recommendations. Papers should not exceed 10,000 words excluding endnotes and bibliography. Submissions must include a one-page abstract of the paper with contact information. For English articles citations must follow the social science author-date system in the Chicago Manual or Harvard styles; for Russian articles - ГОСТ 7.1-2003 «Библиографическая запись. Библиографическое описание». Authors are encouraged to submit their book reviews (max. 1,500 words).

Final Submissions Deadline (#3 (3) 2014):
March 1, 2014

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
Есимова Ш. А.

Редакторы
Азамат Акматкулов (Кыргызстан)
Урхан Алекперов (Азербайджан)
Рауф Алиев (Азербайджан)
Олег Балан (Молдова)
Хачатур Безирджян (Армения)
Тамара Георгица (Молдова)
Нино Долидзе (Грузия)
Светлана Дубенко (Украина)
Ернар Жаркешов (Казakhstan)
Анатолий Морозевич (Беларусь)
Бактыкан Торогельдиева (Кыргызстан)

Корректоры
Екатерина Доценко
Ернар Жаркешов

БЛАГОДАРНОСТЬ

Консультативный совет
Панаиотис Ливеракос
Стив Кондри

Дизайн
Наталья Анисимова
Бауыржан Баглай

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

ПРИГЛАШЕНИЕ К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

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

Требования к материалам

Просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объем статей не должен превышать 10 000 слов (без учета примечаний и библиографии).

Статьи должны содержать аннотацию объемом в одну страницу и контактные данные. Ссылки в статьях на английском языке должны соответствовать стилям Chicago Manual или Harvard style, на русском языке – ГОСТ 7.1-2003 «Библиографическая запись. Библиографическое описание». Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

Срок подачи статей (в #3 (3) 2014):
1 марта 2014 г.

REGIONAL HUB OF CIVIL SERVICE IN ASTANA E-JOURNAL,
#2 DEC. 2013

Table of contents

Notes from the Editor's Desk 9
Findings of the baseline study of the Regional hub of civil service in Astana . 11

CIVIL SERVICE MODERNISATION

Quality in Public Service Delivery 55
Art Daniels, Former Assistant Deputy Minister for Excellence and
Innovation, Cabinet Office, Government of Ontario, Canada

*Modern selection mechanisms into the civil service in the Kyrgyz Republic.
Computer testing and polygraph: Challenges and Prospects* 65
Sadygil Alymkulova, Head of Department (Centre) of testing, State
personnel service of Kyrgyz Republic

Responsibility as part of the professional abilities of a civil servant 81
Yuna Potemkina, graduate student of Civil service and
Personnel policy Department of the National Academy of Public
Administration under the President of Ukraine

*Problematic issues of development and the constitutional and legal provisions
of civil service* 96
Armen Ezekyan, PHD in law, Head of the department of law
of the PAARA

Capacity of the «strike» sub-institute in the civil service 104
Dinara Minnigulova, LL.D., Associate Professor, Head of the
Department of Business and Financial Law Medical University
«Bashkir Academy of Public Administration and Management
under the President of the Republic of Bashkortostan»

*Principles of Senior Civil Service in Kazakhstan: integrity,
professionalism and ethics* 112
Yernar Zharkeshov, Master in Public Policy, Director of the
Research Institute of the Academy of public administration
under the President of the Republic of Kazakhstan

INNOVATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Public Sector Performance in a Time of Flux 120
Rodney Dormer, Lecturer on management accounting
and public sector financial management, Victoria University
of Wellington, New Zealand

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>A national and cultural factor in public administration</i> | 130 |
| Svetlana Gaiduchenko, PhD in Public Administration, Senior Lecturer, Management and Marketing in the Municipal Economy Department, Kharkov National University of Municipal Economy | |
| <i>Social networks and the non-linearity of public administration</i> | 141 |
| Ihar Hancharonak, professor, vice-rector on academic affairs of the Academy of public administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus | |
| <i>Budgetary provision of Ukrainian territories in the context of the administrative-territorial reform</i> | 149 |
| Yuliya Glushchenko, Candidate of Economic Science, Associate professor, doctoral student of Regional administration and local self-government and the municipal government Department of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine | |
| <i>The nature and role of social and psychological technologies in public administration system</i> | 161 |
| Valentina Gurievskaya, PhD in Public Administration, Associate Professor, doctoral student of Parliamentarism and Political Management Department of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine | |
| <i>Cost-efficient Management: proposals for use in the public administration of Ukraine taking into account the experience of the quality management system introduction</i> | 173 |
| Sergey Tsyganenko, graduate student of Philosophy and Methodology Department of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine | |

**EDUCATIONAL INSTITUTIONS
FOR CIVIL SERVANTS: OVERVIEW**

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Mongolia's National Academy of Governance: by way of introduction</i> | 189 |
| Enkhbayar Ganbold, Officer of International Affairs and Cooperation, National Academy of Governance, Mongolia | |

INTERVIEWS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Chingiz Shamshiyev, rector of the Academy of public administration under the President of the Kyrgyz Republic.</i> | 193 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

BOOK REVIEW

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Review of the book «The health of the executive – formula of success»</i> | 203 |
| Ihar Hancharonak, professor, vice-rector on academic affairs of the Academy of public administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus | |

ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО ХАБА В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ №2 ДЕК. 2013

Содержание

От редакционной коллегии 10
*Результаты базового исследования в рамках Регионального хаба
в сфере государственной службы в Астане* 11

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Качество в оказании государственных услуг 55
Арт Дэниелс, Экс-помощник Вице-министра по
эффективности и инновациям Кабинета министров
Правительства Онтарио, Канада

*Современные механизмы отбора на государственную службу
в Кыргызской Республике. Компьютерное тестирование и полиграф:
проблемы и перспективы* 65
Садыгуль Алымкулова, руководитель Центра тестирования
Государственной кадровой службы Кыргызской Республики

*Ответственность как элемент профессиональной способности
государственного служащего* 81
Юна Потёмкина, аспирант кафедры государственной
службы и кадровой политики Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины

*Проблемные вопросы становления и конституционно-правового
закрепления публичной службы* 96
Армен Езекян, кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой юриспруденции Академии
Государственного Управления Республики Армения

*Потенциал субинститута «забастовка» на государственной
гражданской службе* 104
Динара Миннигулова, доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой предпринимательского
и финансового права ГБОУ ВПО «Башкирская академия
государственной службы и управления при Президенте
Республики Башкортостан»

*Принципы старшей государственной службы в Казахстане: честность,
профессионализм, этика* 112
Жаркешов Ернар, директор Научно-исследовательского
института Академии государственного управления при
Президенте Республики Казахстан

ИННОВАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Эффективность работы государственного сектора во время постоянных изменений 120

Родни Дормер, лектор по управленческому учету и финансовому менеджменту в государственном секторе, Веллингтонского Университета Виктория, Новая Зеландия

Национально-культурный фактор в государственном управлении 130

Светлана Гайдученко, кандидат наук государственного управления, доцент кафедры менеджмента и маркетинга в городском хозяйстве Харьковского национального университета городского хозяйства имени А. Н. Бекетова

Социальные сети и нелинейность государственного управления 141

Игорь Ганчеренок, доктор физико-математических наук, профессор, проректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Бюджетное обеспечение территорий Украины в контексте проведения административно-территориальной реформы 149

Юлия Глущенко, кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры регионального управления, местного самоуправления и городского управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Сущность и роль социально-психологических технологий в системе государственного управления 161

Валентина Гуриевская, кандидат наук в области государственного управления, доцент, докторант кафедры парламентаризма и политического менеджмента Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Бережливый менеджмент: предложения по использованию в государственном управлении Украины с учетом опыта внедрения системы управления качеством 173

Сергей Цыганенко, аспирант кафедры философии и методологии государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ОБЗОР

Национальная Академия управления Монголии: введение 189
Энкбаяр Ганболд, ответственный сотрудник за международные
отношения и сотрудничество, Национальная Академия
управления, Монголия

ИНТЕРВЬЮ

*Чингиз Шамшиев, ректор Академии государственного управления
при Президенте КР 193*

ОБЗОР КНИГ

Обзор книги «Здоровье руководителя – формула успеха». 203
Игорь Ганчеренок, доктор физико-математических наук,
профессор, проректор Академии управления
при Президенте Республики Беларусь

NOTES FROM THE EDITOR'S DESK

Dear Reader,

The second issue of the electronic journal of the Regional hub of civil service in Astana presents a range of policy articles on civil service and public administration reform in member-countries and beyond for your potential interest.

The second issue begins with the article of Art Daniels who discusses how the government of Ontario Canada by utilizing a Quality Service System conducted a customer survey called Citizens first and improved its service delivery. Sadygul Alymkulova analyses the activities of the Testing centre of the Kyrgyz Republic, the use of polygraph and computer testing upon admission into civil service. Yuna Potemkina describes the transformation of types of civil servants' responsibilities stemming from their professional activities and addresses the issues of holistic performance appraisal of civil service executives. Whereas Armen Yezekyan investigates the concept of civil service and describes various associated models. Dinara Minnigulova in her article analyses the potential of the 'strike' sub-institution in civil service and considers this sub-institution as a last resort for resolving collective disputes.

Yernar Zharkeshov discusses the conceptual reasoning behind the introduction of senior civil service in Kazakhstan and describes certain measures taken to develop it further, whereas Rodney Dormer discusses recent research into performance measurement and management practices within a range of New Zealand's public service agencies

that has revealed six criteria by which organisational performance is defined and directed, namely: economy, efficiency, effectiveness, equity, organisational capital and public capital.

Svetlana Gaiduchenko draws the reader's attention to the inter-cultural relations in public administration, whereas Ihar Hancharonak in his article emphasizes synergetic potential in public administration with the dual notion of state and society, and the role of social media. Yuliya Glushenko in the article describes the implementation of administrative-territorial reforms in Ukraine based on the research of financial provisions of local self-government. Valentina Gurievskaya discusses socio-psychological approaches on various levels of public administration, whereas Sergey Tsiganenko proposes 'cost-efficient management'. In addition, the second issue contains information about the National Academy of Governance of Mongolia, provided by Enkhbayar Ganbold, and a review of the book "The health of the executive – formula of success" in which Ihar Hancharonak describes how a collective image of a modern healthy executive is presented.

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

*Yours Sincerely,
Editorial Board*

Уважаемый читатель!

Представляем Вашему вниманию второй номер электронного журнала Регионального хаба в сфере государственной службы, содержащий интересные статьи о модернизации государственной службы и государственного управления в странах – участницах хаба и за его пределами.

Наш второй номер начинается со статьи Арта Дэниелса, в которой обсуждается, как правительство Онтарио (Канада), используя систему качественных услуг (Quality Service System), провело опрос «Граждане в первую очередь» и улучшило качество предоставления государственных услуг населению. Садыгуль Алымкулова анализирует опыт деятельности Центра тестирования Республики Кыргызстан, применение полиграфа и компьютерного тестирования при отборе на государственную службу. Юна Потёмкина описывает трансформации видов ответственности государственных служащих, исходя из обстоятельств их профессиональной деятельности, раскрывает вопросы комплексной оценки управленческой деятельности в сфере государственной службы, тогда как Армен Езекян раскрывает понятие публичной службы и описывает существующие модели данной службы. Динара Миннигулова в своей статье анализирует потенциал института «забастовки» на государственной гражданской службе и предлагает рассматривать данный институт как крайнюю форму разрешения коллективного служебного спора. Эрнар Жаркешов раскрывает концептуальную основу внедрения «старшей» государственной службы в Казахстане и описывает некоторые конкретные шаги в работе с ней. Статья Родни Дормера посвящена обсуждению

вопросов оценки деятельности госорганов в Новой Зеландии, в неё выделяются 6 критериев, по которым оценивают работу госорганов: экономичность, целесообразность, эффективность, равноправность, организационный и общественный капитал.

Светлана Гайдученко рассказывает о межкультурных отношениях в сфере государственного управления, а Игорь Ганчеренок в своей статье акцентирует внимание на синергетическом потенциале государственного управления, определяющем дуализмом государства и общества, а также подчеркивает роль социальных сетей. Юлия Глущенко в статье описывает проведение административно-территориальной реформы в Украине на основе исследования финансового обеспечения местного самоуправления. Валентина Гуриевская рассказывает о социально-психологических технологиях на различных уровнях в системе государственного управления, тогда как Сергей Циганенко предлагает «бережливый менеджмент». Также в данном номере опубликованы информация о деятельности Национальной Академии управления Монголии, представленная Энкбаяр Ганболд, и обзор книги «Здоровье руководителя – формула успеха», в котором Игорь Ганчеренок описывает, как в книге представлен собирательный образ здоровья современного руководителя.

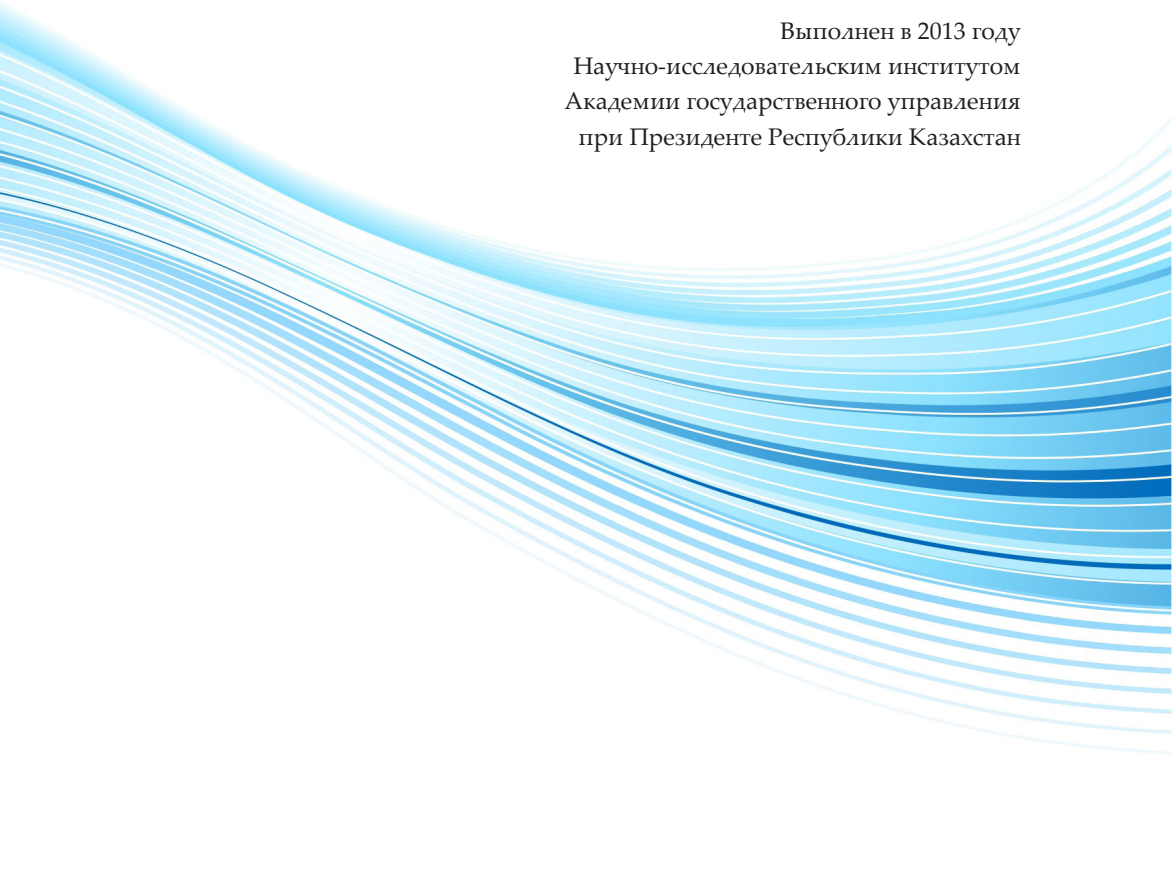
Надеемся, что второй номер будет представлять интерес и вызовет дебаты по вопросам, затронутым учеными. Мы хотели бы еще раз поблагодарить тех, кто дал бесценные советы и рекомендации в создании данного электронного журнала.

*С уважением,
редколлегия*

**РЕЗУЛЬТАТЫ
БАЗОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНОГО ХАБА
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ В АСТАНЕ**

**FINDINGS OF THE BASELINE STUDY
OF THE REGIONAL HUB OF CIVIL
SERVICE IN ASTANA**

Выполнен в 2013 году
Научно-исследовательским институтом
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан



СОДЕРЖАНИЕ

Введение

- 1 Методология проведения базового исследования
- 2 Результаты базового исследования в рамках Регионального хаба в сфере государственной службы
 - 2.1 Первый этап. Электронный опрос стран – участниц Регионального хаба
 - 2.2 Второй этап. Результаты полуструктурированных интервью с представителями стран – участниц Регионального хаба
 - 2.3 Третий этап. Результаты анкетирования экспертов – участников пилотного семинара-тренинга для управленческого звена уполномоченных органов и образовательных учреждений в сфере государственной службы стран – участниц Регионального хаба на тему: «Актуальные проблемы модернизации государственной службы»
- 3 **Рекомендации**

Приложения

Введение

Глобализация и современные вызовы повысили актуальность повышения качества принимаемых правительствами решений. В свою очередь, эффективность таких решений в значительной степени определяется уровнем профессионализма госаппарата.

Приоритеты реформы государственной службы, которая по существу является непрерывным процессом, зависят от глобальных, региональных и страновых факторов. Темпы реформ, также как и уровень развития государственной службы, определяются ролью государства, выбранной социально-экономической моделью, конкретными вызовами, а также степенью демократизации общества и наличием политической воли.

Так, в развитых странах реформы ориентированы на введение концепции нового менеджмента, формирование профессионального госаппарата с учетом индивидуальных компетенций госслужащего, повышение качества государственных услуг и удовлетворение потребностей граждан. В этих странах законодательство о государственной службе является детально разработанной отраслью права и на основе проведения последовательных реформ накоплен богатый теоретический и практический багаж. В них действуют специальные госорганы, охватывающие разные аспекты деятельности госслужащих, например, в США – это Офис по управлению персоналом, Совет по защите меритократии, Служба генерального аудитора.

Страны нашего региона в силу многих факторов имеют общие проблемы. Законодательство о государственной службе находится на ранней стадии развития. Первые специальные законы приняты только в середине 1990-х годов. Не во всех странах созданы специальные органы по вопросам государственной службы, не всегда обеспечивается последовательность и преемственность реформ.

У нас еще недостаточно теоретически обоснованных, научных разработок в сфере государственного управления,

государственной службы и кадровой политики. Это обусловлено рядом исторических причин. Например, в прошлом в советской системе научные исследования в области кадровой политики не поощрялись и даже запрещались. В этой связи для стран региона важно наращивать потенциал собственный научный потенциал создавать базу для региональных исследований.

Вышесказанное также определяет актуальность активизации двустороннего и многостороннего сотрудничества со странами, накопившими богатый опыт и имеющими достаточно эффективные системы государственной службы, а также поднятия на новый уровень регионального сотрудничества. Данное исследование направлено, прежде всего, на определение перспективных направлений сотрудничества с учетом мнения каждой страны.

1 Методология проведения базового исследования

С момента принятия декларации о создании Регионального хаба (15 марта 2013 г.) его странами-участницами Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан приступила к разработке структуры и содержания нижеследующего базового исследования согласно п. 6 Плана мероприятий по созданию Регионального хаба по распространению знаний и опыта в сфере государственной службы, утвержденного 17 января 2013 г. приказом Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан.

Целью исследования является анализ приоритетных направлений сотрудничества в рамках Регионального хаба в сфере государственной службы.

Результаты исследования послужат источником информации и руководством для последующих мероприятий в рамках Регионального хаба.

Методология базового исследования состоит из трех этапов в целях качественного его проведения и обеспечения валидности.

Первый этап (сентябрь – октябрь 2013 года). Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан совместно с Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и Секретариатом Регионального хаба, а также с привлечением зарубежных экспертов была подготовлена **анкета**, включающая в себя 18 вопросов, из них 2 вопроса касаются определения страновых экспертов и членов редакционной коллегии.

Отчет первого этапа был презентован 28 октября 2013 года в ходе пилотного семинара для управленческого звена государственной службы стран региона на тему «Актуальные проблемы модернизации государственной службы». Анкета прилагается (*приложение 1*).

Второй этап (октябрь – ноябрь 2013 года). В рамках второго этапа было проведено полуструктурированное интервью

с экспертами из стран – участниц Регионального хаба. В интервью принимали участие представители Афганистана, Азербайджана и Армении. Выбор данных стран был определен высокой степенью их заинтересованности в деятельности Регионального хаба. Вопросы полуструктурированного прилагаются (*приложение 2*).

Третий этап (октябрь 2013 года). В рамках третьего этапа была подготовлена **анкета**, включающая в себя 12 вопросов. Опрос проводился среди участников пилотного семинара. Этот опросник был направлен на повышение качества проводимых мероприятий в рамках Регионального хаба в будущем. Анкета прилагается (*приложение 3*).

В рамках **первого этапа** в опросе приняли участие **18 респондентов** – представителей уполномоченных органов в сфере государственной службы и специализированных образовательных организаций по подготовке и повышению квалификации государственных служащих стран-участниц (таблица 1).

| № | Страна | Уполномоченные органы в сфере государственной службы | Специализированные образовательные организации по подготовке и повышению квалификации государственных служащих |
|---|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Азербайджан | Комиссия по Вопросам Государственной Службы при Президенте Азербайджанской Республики | Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики |
| 2 | Армения | Совет Государственной Службы Республики Армения | Академия государственного управления Республики Армения |
| 3 | Афганистан | Комиссия по государственной службе Афганистана | Институт государственной службы Афганистана |

| | | | |
|----|--------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | Беларусь | - | Академия управления при Президенте Республики Беларусь |
| 5 | Грузия | Бюро государственной службы Грузии | Институт государственных дел Грузии (ГИРА) |
| 6 | Казахстан | Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы | Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан |
| 7 | Кыргызстан | Государственная кадровая служба Кыргызской Республики | Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (2 ответа) |
| 8 | Молдова | Государственная канцелярия Республики Молдова | Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова |
| 9 | Россия | Не имеется соответствующего уполномоченного государственного органа | Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации |
| 10 | Таджикистан | Ответ не получен | Ответ не получен |
| 11 | Туркменистан | Ответ не получен | Ответ не получен |
| 12 | Узбекистан | Ответ не получен | Ответ не получен |
| 13 | Украина | Не имеется соответствующего уполномоченного государственного органа | Национальная академия государственного управления при Президенте Украины |

Табл. 1 – Страны – участницы Регионального хаба, принявшие участие в опросе

В рамках **второго этапа** в полуструктурированном интервью приняли участие:

- Доктор Осман Османи, Генеральный директор Института Государственной Службы Афганистана при Независимой комиссии по административной реформе и государственной службе Афганистана;
- Самвел Василян, заместитель Председателя Комиссии по делам государственной службы Армении, согласился ответить на вопросы интервью с ведением записи на диктофон для обеспечения аутентичности результатов;
- Рауф Алиев, старший консультант Отдела подборов кадров Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики.

В рамках **третьего этапа** в опросе приняли участие 19 представителей стран Регионального хаба, принимавших участие в пилотном семинаре (таблица 2).

| ФИО участника | Должность, организация |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Рауф Алиев | Старший консультант Отдела подборов кадров Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики |
| Сеймур Алиев | Старший консультант Отдела подборов кадров Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики |
| Гегам Саргсян | Заведующий научно-образовательным отделом Совета Государственной Службы Республики Армения |
| Осман Османи | Руководитель Института государственной службы Афганистана |
| Ганчеренок Игорь Иванович | Проректор по международному сотрудничеству Академии управления при Президенте Республики Беларусь |
| Тамта Цоцкалашвили | Руководитель Департамента развития и реформы гражданской службы Грузии |
| Лилия Мельник | Заместитель отдела реформы центрального публичного управления, Государственная Канцелярия Молдовы |
| Миннигулова Динара Борисовна | Заведующая кафедрой Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан |

| | |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Петрова Светлана | Директор Центра развития государственной службы Института труда и страхования ФГБОУ ВПО «РАНХиГС» при Президенте Российской Федерации |
| Грез Косимов | Заместитель начальника Управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан |
| Алымкулова Садыгуль | Заведующая Центром тестирования, Государственная кадровая служба Кыргызской Республики |
| Лихач Юлия Юрьевна | Первый заместитель Центра адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза Национального агентства Украины по вопросам государственной службы |
| О Тэ Донг | Эксперт в области электронного правительства и реформирования государственного управления Республики Корея |
| Джаненова Салтанат | Преподаватель Назарбаев университета |
| Жумабек Айдос | Президент АО «Национальный центр по управлению персоналом государственной службы» |
| Байсалов Мурат | Главный эксперт Сектора оценки и контроля государственных услуг Отдела инспекции и контроля Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы |
| Алекшеев Чингис | Эксперт Сектора оценки и контроля государственных услуг Отдела инспекции и контроля Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы |
| Джордж Мироганнис | Руководитель проекта ЕС «Реформа государственной службы и модернизация правительства Казахстана» (РГС) |
| Эдуард Захарченко | Ключевой эксперт проекта ЕС, «Реформа государственной службы и модернизация правительства Казахстана» (РГС) |

Таблица 2. – Участники пилотного семинара

2 Результаты базового исследования в рамках Регионального хаба в сфере государственной службы

2.1 Первый этап. Электронный опрос стран-участниц Регионального хаба

Анкетный опрос проводился по трем направлениям (*приложение 4*):

Направление 1. Сотрудничество между странами региона

Важной составляющей деятельности любой организации является четкое понимание целей и направлений ее развития. Поскольку Региональный хаб является международной организацией и создавался для обмена знаниями и опытом в сфере государственной службы, необходимо учитывать мнение каждого участника и определить ожидания его участников от деятельности Хаба.

В этих целях респондентам был задан вопрос о том, каких результатов они ожидают от участия в деятельности Регионального хаба в сфере государственной службы.

Согласно проведенному опросу, главным результатом участия в Региональном хабе должны стать укрепление регионального сотрудничества – 72,2 %, реализация совместных проектов и программ – 66,6 %, а также создание институциональной площадки для непрерывного обмена знаниями и опытом – 61,1 % балла (рис. 1).

Вместе с тем респондентами проявлен большой интерес к изучению деятельности государственных органов стран региона. Респондентами отмечено, что при прохождении обучения в какой-либо стране региона они бы хотели ознакомиться с деятельностью уполномоченного органа в области государственной службы (100%). Кроме того, респондентами был проявлен интерес к работе уполномоченного органа в области мониторинга оказания государственных услуг (50%) и к работе Центров обслуживания населения и уполномоченного органа в области экономики (33,3%) (рис. 2).

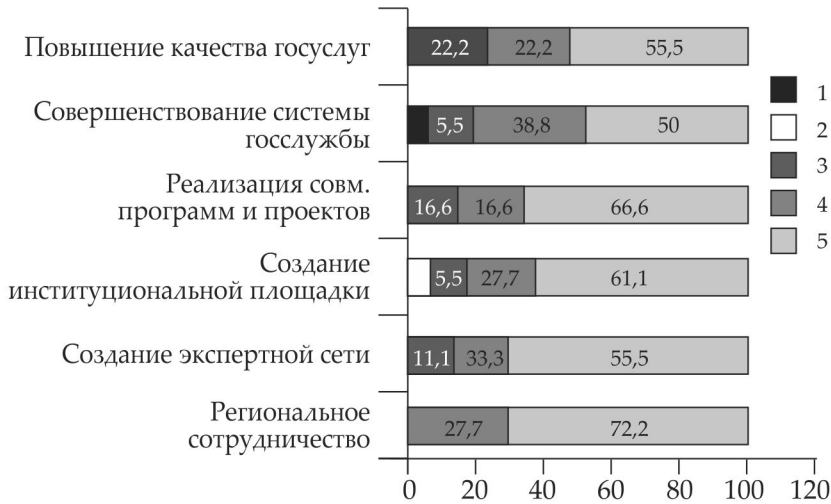


Рис. 1 – Какие результаты от участия в деятельности Регионального хаба в сфере государственной службы вы ожидаете?



Рис. 2 – В ходе прохождения обучения в какой-либо стране региона какие государственные органы данной страны Вы бы хотели посетить?

Вместе с тем респондентами отмечается недостаточный уровень сотрудничества и обмена опытом в сфере государственной службы между странами региона. Так, в вопросе об уровне эффективности сотрудничества мнение участников разделилось: 66,6% респондентов отметили уровень как «очень низкий» и «низкий», 33,3% как «средний» (рис. 3).



Рис.3 – Каков, на Ваш взгляд, уровень эффективности сотрудничества в сфере государственной службы среди стран респондентов данного опроса.

На вопрос «Как часто Вы сотрудничаете и обмениваетесь опытом по следующим вопросам с другими странами», большинство ответило «когда как получается» (табл. 1). Данный рисунок подтверждает, что сотрудничество между странами региона находится на недостаточном уровне и носит скорее эпизодический характер, но рис. 1 подтверждает заинтересованность стран в активном обмене знаниями и накопленным опытом по различным вопросам государственной службы.

| № | Вопрос | Когда как получается | Часто и очень часто | Редко и очень редко |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| 1 | Развитие институциональной сети по обмену знаниями в области государственного управления / службы / услуг | 49,9 | 27,7 | 22,1 |
| 2 | Выработка и внедрение совместных инициатив в области государственного управления / службы / услуг | 38,8 | 22,2 | 38,8 |
| 3 | Совершенствование модели государственной администрации / службы / услуг | 38,8 | 27,7 | 33,2 |
| 4 | Подготовка и распространение продуктов знаний в области государственного управления / службы / услуг | 38,8 | 22,2 | 38,8 |

| | | | | |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| 5 | Совершенствование законодательного регулирования в области государственного управления / службы / услуг | 38,8 | 33,3 | 27,8 |
| 6 | Наращивание человеческого потенциала государственных органов | 33,3 | 44,4 | 22,2 |
| 7 | Стандарты в области государственного управления / службы / услуг | 33,3 | 27,7 | 38,8 |
| 8 | Прозрачность в области государственного управления / службы / услуг | 33,3 | 38,8 | 27,7 |
| 9 | Совершенствование механизма подбора персонала на государственную службу | 33,2 | 33,3 | 33,3 |
| 10 | Подотчетность в области государственного управления / службы / услуг | 27,7 | 22,2 | 49,9 |
| 11 | Налаживания лучших практик взаимодействия центральных и местных органов власти | 22,2 | 44,4 | 27,7 |
| 12 | Расширение доступности государственных услуг для населения (в том числе для уязвимой части населения) | 22,2 | 44,4 | 27,7 |
| 13 | Развитие институционального потенциала государственных органов | 22,2 | 33,3 | 38,8 |

Табл. 1. – Как часто Вы сотрудничаете и обмениваетесь опытом по следующим вопросам с другими странами респондентами данного опроса?

При этом участниками было отмечено, что некоторые идеи и инновации в сфере государственной службы были разработаны на основе сотрудничества со странами региона. Так, 70,5% респондентов отметило, что в результате сотрудничества ими было получено от 1 до 5 инновационных идей и 11,7% респондентов указали, что ими было получено от 5 до 10 инновационных идей (рис. 4).

Несмотря на слабый уровень сотрудничества между странами региона и отсутствие четких механизмов обмена знаниями и опытом, странами региона были получены несколько инновационных идей. Учитывая данный факт, Региональный хаб имеет большой потенциал развития и установления четких механизмов взаимовыгодного сотрудничества.

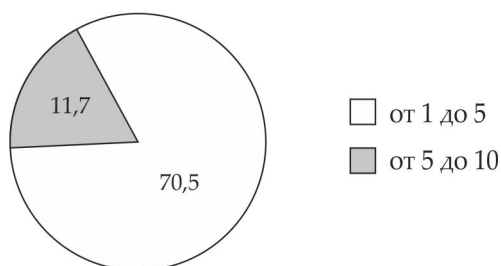


Рис. 4. – Укажите количество инновационных идей по совершенствованию системы государственной службы, о которых Вам стало известно в результате сотрудничества со странами респондентами данного опроса?

Направление 2. Обучение и наука

Немаловажным направлением сотрудничества между странами региона является повышение качества обучения и подготовки государственных служащих.

В целях четкого определения потребностей было предложено несколько тематик обучения государственных служащих стран-участниц. Большинство участников в качестве важнейших тем обучения выбрали «Стратегическое государственное планирование» и «Оценки деятельности государственных служащих» – 77,7%, кроме того участниками были отмечены такие варианты, как «Антикоррупционная политика. Служебная этика» и «Электронное правительство» – 72,2% (табл. 2).

Рис. 4 показывает, что большинство стран региона, несмотря на различные пути развития системы государственной службы, сталкиваются с одинаковыми проблемами при ее дальнейшей модернизации. Изучение данных вопросов также актуально и для Казахстана.

| № | Тематика | Баллы от 1 до 5 | | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------|------|------|
| | | 5 | 4 | 3 | 2 |
| 1 | Стратегическое государственное планирование | 77,7 | 16,6 | 0 | 0 |
| 2 | Оценка деятельности государственных служащих | 77,7 | 16,6 | 5,5 | 0 |
| 3 | Антикоррупционная политика. Служебная этика | 72,2 | 16,6 | 11,1 | 0 |
| 4 | Электронное правительство | 72,2 | 16,6 | 0 | 5,5 |
| 5 | Управление и оценка эффективности деятельности государственного органа | 66,6 | 22,2 | 0 | 11,1 |
| 6 | Лидерство в государственном управлении и государственной службе | 55,5 | 27,7 | 16,6 | 0 |
| 7 | Управление персоналом на государственной службе | 55,5 | 33,3 | 5,5 | 5,5 |
| 8 | Менеджмент в деятельности государственных органов | 55,5 | 16,6 | 22,2 | 5,5 |
| 9 | Качество оказания государственных услуг | 50 | 38,8 | 5,5 | 5,5 |
| 10 | Государственная служба в странах ОЭСР: лучший опыт | 50 | 22,2 | 16,6 | 11,1 |
| 11 | Менеджмент в государственных органах | 44,4 | 27,7 | 22,2 | 5,5 |
| 12 | Организация труда государственных служащих | 44,4 | 27,7 | 27,7 | 0 |
| 13 | Актуальные вопросы предупреждения коррупции | 44,4 | 22,2 | 27,7 | 5,5 |
| 14 | Оценка эффективности деятельности местных исполнительных органов государственного управления | 44,4 | 33,3 | 16,6 | 0 |
| 15 | Организация государственного аппарата: методы, структура и разделение полномочий | 38,8 | 16,6 | 38,8 | 5,5 |
| 16 | Оплата труда государственных служащих | 38,8 | 27,7 | 22,2 | 11,1 |

| | | | | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| 17 | Социальные инновации и социальные сети | 38,8 | 38,8 | 16,6 | 5,5 |
| 18 | Государственная служба в регионах: проблемы и перспективы | 33,3 | 38,8 | 22,2 | 5,5 |
| 19 | Бюджетирование, ориентированное на результат | 33,3 | 44,4 | 16,6 | 5,5 |
| 20 | Социальная модернизация общества: развитие общественного диалога и вовлечение общества в обсуждение государственной политики | 33,3 | 38,8 | 27,7 | 0 |
| 21 | Маркетинг в государственном секторе | 27,7 | 27,7 | 33,3 | 5,5 |
| 22 | Аудит, внутренний и внешний контроль в системе государственного управления | 22,2 | 38,8 | 22,2 | 11,1 |

Табл. 2 – Какая тематика обучения и проведения тренингов для государственных служащих наиболее актуальна в рамках Регионального хаба

Согласно ответам респондентов, наиболее эффективным способом обучения в рамках Регионального хаба будет «обмен лучшим опытом и практиками через стажировки» – 72,2 %, «международные стажировки» и «краткосрочные курсы повышения/переподготовки государственных служащих (до недели)» – 55,6 и 55,5 % соответственно (рис. 5).

Вместе с тем, респонденты выразили интерес и к участию в семинарах. Для участия в семинарах, практически все участники выразили заинтересованность в направлении государственных служащих своих стран при условии оплаты участия одного представителя от каждой страны.

Также респонденты выразили интерес к участию в онлайн семинарах по вопросам антикоррупционной политики, отбора кадров на государственную службу, оценки деятельности госслужащих, системы обеспечения качества обучения государственных служащих и многие другие.



Рис. 5 – Какие, по вашему мнению, способы обучения будут наиболее эффективны в рамках Регионального хаба?

Кроме того, респондентами были определены лица, которые будут принимать участие в онлайн семинарах.

Еще одним важным аспектом в сотрудничестве в рамках Регионального хаба является проведение совместных научно-исследовательских работ. Респондентами был выражен интерес к проведению совместных исследований в области повышения качества государственных услуг – 72,2 %, оценки эффективности деятельности госслужащих и эффективного управления персоналом – 55,5 % (рис. 6).



Рис. 6 – Какая тематика научно-исследовательских проектов Вам наиболее интересна в рамках Регионального хаба?

Направление 3. Журнал Регионального хаба

В рамках деятельности Регионального хаба планируется издание журнала, который должен стать своеобразной площадкой, где страны могли бы не только изучать опыт стран региона, но и делиться своим. В целях формирования журнала Регионального хаба с учетом пожеланий стран-участниц, респондентам был задан вопрос о материалах, которые они бы хотели увидеть на страницах журнала. На основе ответов респондентов было установлено следующее предпочтительное содержание журнала:

- теория и концепции – 12%;
- интервью первых руководителей – 12%;
- методология – 20%;
- тематические исследования – 21%;
- практический опыт – 19%;
- уроки извлеченные из мирового опыта – 16%.

Кроме того, участниками опроса было высказано пожелание о размещении на страницах журнала интервью ведущих ученых и практиков в сфере государственной службы (рис. 7).

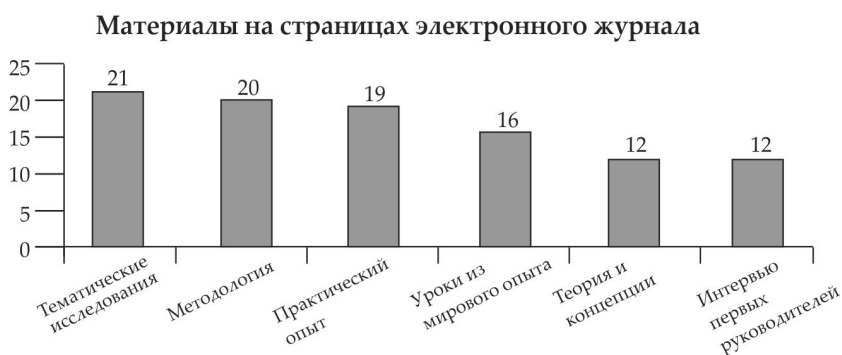


Рис. 7 – Какие материалы Вы бы хотели видеть на страницах электронного журнала Регионального хаба?

Кроме того, респондентами был указан ряд ученых, экспертов и практиков, интервью с которыми им было бы интересно видеть в электронном журнале Регионального хаба в сфере государственной службы:

- 1) эксперты, практики ВШГА МГУ;
- 2) интервью топ-руководителей государственных структур и практиков по вопросам эффективного государственного управления и государственной службы, менеджмента персонала государственной службы, повышения качества государственных услуг и т.д.;
- 3) практики в сфере государственного управления, руководители агентств по вопросам государственной службы, ректоры и профессора ведущих учебных заведений в сфере подготовки и повышения квалификации госслужащих;
- 4) ведущие эксперты и практики с инновационными идеями (например, Дэйв Ульрих);
- 5) Турчинов А. И., Барабашев А. Г., И. Котетишвили, А. Демиржан, Ф. Зерунян;
- 6) профессора РАНХиГС Турчинов А. И., Граждан В. Д., Атаманчук Г. В., Черепанов В. В. и др. эксперты по вопросам госуправления и госслужбы;
- 7) интервью первых руководителей по вопросам государственного управления и государственной службы (практиков);
- 8) академик Урхан Алекперов, проф. Аликрам Абдуллаев, проф. Ехтибар Наджафов, проф. Гульнара Гурбанова, доц. Раджаб Рагимли, доц. Ельдар Азадов, др. Муртаза Гасанов;
- 9) интервью ученых, экспертов или практиков из стран-участников и других стран.

Выводы

Страны региона заинтересованы в развитии и укреплении регионального сотрудничества, а также выражают готовность к реализации различных совместных проектов и созданию экспертной сети.

Страны региона заинтересованы в обмене опытом и знаниями в области государственной службы и готовы изучать опыт стран-участниц в организации деятельности уполномоченных органов в сфере государственной службы, оказания государственных услуг и Центров обслуживания населения.

Несмотря на недостаточный уровень сотрудничества и обмена опытом в сфере государственной службы, респондентами отмечено, что некоторые идеи и инновации в сфере государственной службы были разработаны на основе сотрудничества со странами региона. При качественной проработке вопросов укрепления регионального сотрудничества и четкого определения механизмов их реализации Региональный хаб имеет существенный потенциал по оказанию содействия в повышении качества государственной службы в регионе.

Исходя из общего исторического прошлого, перед странами региона в большинстве случаев возникают одинаковые потребности, в том числе в сфере обучения. Выбранные направления обучения «стратегическое государственное планирование», и «оценка деятельности государственных служащих» показывают, что, несмотря на некоторые различия, страны региона имеют схожее видение развития системы государственного управления и государственной службы.

Страны региона заинтересованы в сотрудничестве в области обучения своих государственных служащих в рамках Регионального хаба, при этом предпочтение отдается стажировкам и краткосрочным курсам.

При соответствующей инициативе страны региона готовы принять участие в онлайн-семинарах, что подтверждается представленными контактными данными будущих участников.

Респонденты заинтересованы в использовании научного потенциала стран – участниц Регионального хаба для проведения совместных исследований в области повышения качества государственной службы в целом.

Журнал Регионального хаба станет хорошей источниковой базой для стран-участниц, где они смогут ознакомиться с результатами тематических исследований, изучить опыт внедрения различных методик и механизмов в сфере государственной службы на практическом опыте других стран и т.д.

Странами-участницами проявляется большой интерес к обмену опытом и знаниями в рамках региона, в том числе посредством интервьюирования первых руководителей уполномоченных государственных органов в области государственной службы.

2.2 Второй этап. Результаты полуструктурированных интервью с представителями стран – участниц Регионального хаба

Респондент 1 – Доктор Осман Османи, Генеральный директор Института Государственной Службы Афганистана при Независимой комиссии по административной реформе и государственной службе Афганистана, согласился ответить на вопросы интервью и быть записанным на диктофон для обеспечения аутентичности результатов.

Респондент 2 – Самвел Василян, заместитель Председателя Комиссии по делам государственной службы Армении, согласился ответить на вопросы интервью и быть записанным на диктофон для обеспечения аутентичности результатов.

Респондент 3 – Рауф Алиев, старший консультант Отдела подборов кадров Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики, согласился ответить на вопросы интервью и быть записанным на диктофон для обеспечения аутентичности результатов.

Вопрос №1. Как часто Вы сотрудничаете и обмениваетесь информацией со странами региона в области государственной службы?

Респондент 1 ответил, что зачастую его организация сотрудничает с соответствующим организациям Казахстана, Азербайджана, Грузии и с ПРООН с частотой примерно один раз в две недели. Респондент особо отметил, что до создания Регионального хаба отсутствовала систематичность сотрудничества в регионе и что только во время дипломатических мероприятий происходил обмен опытом и знаниями.

Респондент 2 подчеркнул, что сотрудничество происходит редко, отсутствует планомерность кооперации в регионе. В основном осуществляется сотрудничество с Европейским Союзом и международными экспертами.

Респондент 3 отметил, что сотрудничество, прежде всего, развивалось с Турцией, Грузией и Украиной, но в связи с образованием Регионального хаба есть надежда, что такое же тесное сотрудничество будет развиваться и с остальными странами региона. Вместе с тем он подчеркнул, что, делаясь опытом, можно снизить риски и совершенствовать институт государственной службы.

Вопрос № 2. Насколько эффективен, по Вашему мнению, текущий уровень сотрудничества между странами региона?

Респондент 1 отметил, что некоторые страны более активны в сотрудничестве, чем другие. Причиной этому являются языковые барьеры, а также лимитированный опыт в сфере реформирования государственной службы таких стран, как Таджикистан и Узбекистан.

Респондент 2 однозначно ответил, что эффективность сотрудничества действительно слабая, но создание Регионального хаба является хорошим решением и своевременной инициативой. По мнению респондента, важен периодический обмен опытом, знаниями, а также частый обмен через онлайн-платформы (веб-конференции и т.д.)

Респондент 3 подчеркнул, что уровень развития сотрудничества зависит от успешности страны, поскольку ее опыт госслужбы будет представлять интерес. Какие-то страны мы опережаем в развитии госслужбы, а от некоторых отстаем. С первыми мы готовы делиться опытом, а у вторых хотим учиться. При этом не следует забывать о том, что необходимо всегда адаптировать чужой опыт, а не слепо копировать.

Вопрос № 3. Какие результаты Вы ожидаете от участия в деятельности Регионального хаба государственной службы?

Респондент 1 отметил, что для активного участия стран хаба необходимо:

- больше обучения;
- публикации, исследовательские работы;
- сравнительные исследования (например, Туркменистан, Таджикистан и Узбекистан сравнить с Азербайджаном, Казахстаном и т.д.).

Респондент 2 указал на важность дальнейшего укрепления работы такого рода сотрудничества, то есть институционализации такой платформы диалога, где секретариат должен взять на себя активную ведущую роль и облегчать электронный обмен, дискуссии среди стран региона.

Также Респондент 2 отметил важность обсуждения на первоначальных мероприятиях хаба необходимых форм поддержки для стран. Будет полезно создание общей базы контактов для коллег стран региона. Наряду с этим респондент высказал мысль о том, что самой главной причиной отсутствия институциональной сети экспертов в сфере государственной службы региона является отсутствие постоянного и устойчивого финансирования такого сотрудничества.

Важно отметить, что многосторонних межправительственных договоренностей о сотрудничестве или между уполномоченными органами в сфере государственной службы ранее не существовало.

Респондент 3 подчеркнул, что участвуя в Региональном хабе мы получаем новые знания в области государственной службы, это взаимовыгодный обмен опытом.

Вопрос № 4. Какие темы тренингов для государственных служащих и исследовательских проектов являются наиболее актуальными в рамках Регионального хаба государственной службы?

Респондент 1 особо отметил следующее:

- темы для обучения: управление изменениями, менеджмент (управление), проект-менеджмент;
- темы для исследований: навыки и компетенции госслужащих.

Респондент 2 обозначил следующие тематические направления:

- общественное доверие к государственным органам;
- стратегия развития государственного аппарата (раздел полномочий);
- стратегическое планирование;
- управление человеческими ресурсами;
- электронное правительство;
- социальная модернизация и вовлечение общественности;
- социальные инновации.

Респондент 3 указал на ряд тем, которые, по его мнению, могут представлять интерес для участников хаба:

- изучение опыта стран региона;
- совершенствование законодательства в области госслужбы;
- использование HR технологий на государственной службе;
- система мотивации на государственной службе;
- адаптация государственных служащих;
- бенчмаркинг.

Вопрос № 5. Какие учебные методы, по Вашему мнению, будут самыми эффективными в рамках Регионального хаба государственной службы?

Респондент 1 подчеркнул полезность работы в группе и коучинга.

Респондент 2 подчеркнул, что нужна правильная комбинация теории и практики, а именно: чем выше уровень участников, тем больше должно быть теории, так как у опытного управленца уже есть практические навыки: необходима при этом информация о глобальных концепциях, стратегическом мышлении. И наоборот, чем ниже уровень участников, тем больше следует расширять практическую составляющую.

Респондент 3 указал на то, что семинары, круглые столы должны проводиться с учетом определенных проблемных вопросов на государственной службе, общих для всех стран региона.

Респондент 3 также подчеркнул важность проведения стажировок государственных служащих по принципу обмена.

Вопрос № 6. В рамках Регионального хаба государственной службы запланировано проведение семинара-тренинга для государственных служащих стран – участниц Регионального хаба. Секретариат Регионального хаба готов финансировать участие в нем одного представителя каждой страны. Заинтересованы ли Вы в направлении дополнительных участников из Вашей страны за счет других источников финансирования?

Респондент 1 однозначно ответил положительно, подчеркнув, что такие источники финансирования он может найти при поддержке ПРООН в Афганистане и т.д. Он также отметил, что с такой же активностью и инициативами должны выделяться дополнительные слушатели и от других стран хаба.

Респондент 2 ответил однозначно позитивно, указывая на факт, что воля к такой поддержке есть, но все зависит от доступных финансовых средств. Например, командирование одного сотрудника из некоторых стран-участниц хаба, так называемый *secondment*, в Астану для работы в составе Секретариата хаба – вопрос решаемый. Также есть возможности привлечения ПРООН в каждой стране для реализации такой задачи.

Респондент 3 ответил, что Азербайджан положительно относится к инициативе Регионального хаба и готов активно участвовать во всех мероприятиях.

Вопрос № 7. Какие материалы Вы хотели бы видеть на страницах электронного журнала Регионального хаба в сфере государственной службы?

Респондент 1 особо подчеркнул следующее:

- интервью профессионалов из регионов, а также из Всемирного банка, Международного валютного фонда;
- хорошие исследования данных в области проведения эффективного обучения государственных служащих и публикаций;
- качественные аналитические статьи.

Респондент 2 отметил, что были бы полезны новости государственной службе в регионе и в мире, а также статьи, специализированные интервью зарубежных экспертов по определенным узким вопросам в сфере государственной службы.

Респондент 3 ответил, что журнал мог бы иметь научную направленность для того, чтобы в нем могли публиковать свои статьи докторанты стран региона, что повысило бы его популярность. Было бы желательно включить журнал в базу данных Thomson Reuters или Elsevier.

Также респондент высказал пожелание, чтобы на страницах журнала конкретный опыт какой-либо страны региона в виде интервью первого руководителя уполномоченного органа в области государственной службы.

Вопрос № 8. Планируется проведение онлайн-конференций и вебинаров в рамках Регионального хаба государственной службы. Вы хотели бы принять участие в них?

Респондент 1 ответил однозначно позитивно, так как в соответствующих организациях Афганистана имеется достаточная материально-техническая база для таких мероприятий.

Более того, Респондент 1 предложил рассмотреть возможность направления за счет Афганской стороны международного эксперта из Афганистана для проведения семинаров и мастер-классов в рамках мероприятий хаба.

Респондент 2 однозначно ответил позитивно, отметив, что необходимо перепроверить в Армении наличие соответствующей материально-технической базы в госорганах.

Респондент 3 ответил положительно, отметив, что в его стране имеется соответствующая материально-техническая база.

Вопрос № 9. Есть ли у вас пожелания и предложения по сотрудничеству в рамках Регионального хаба государственной службы?

Как подчеркнул респондент 1, важно помнить, что Региональный хаб – это инициатива для государственных служащих, а не для дипломатов. Поэтому в целях обеспечения устойчивости работы хаба важно экономить средства, избегая размещения участников в отелях с высокими ценами и организации дорогостоящих ужинов. Предоставление комнат общежития Академии для участников мероприятий хаба было бы более целесообразным.

Респондент 2 предложил следующее:

- необходимо создать определенный устойчивый интерес у стран-участниц, чтобы они были постоянно вовлечены в работу хаба;
- важно использовать технические возможности хаба через онлайн-платформу;
- важно укреплять надежность партнерства стран в сфере государственной службы. Для этого необходим прямой, честный диалог среди стран-участниц хаба, а не политизированные мероприятия. У стран региона общие интересы и проблемы, есть смысл делиться практическим опытом.

Респондент 3 отметил, что Региональный хаб видится как площадка для обмена опытом и знаниями, в том числе посредством проведения совместных мероприятий. Со своей стороны, Азербайджан выражает готовность стать базой для проведения следующего семинара в 2014 году. По мнению респондента, надо чаще организовывать такие мероприятия для налаживания личных контактов, что в будущем значительно облегчит сотрудничество в рамках хаба.

| № | Наименование вопроса | Ответы респондентов | | | Обобщающие результаты |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Респондент 1 (Осман Османи) | Респондент 2 (Самвел Василян) | Респондент 3 (Рауф Алиев) | |
| 1 | Как часто Вы сотрудничаете и обмениваетесь информацией со странами региона в области государственной службы? | До создания Регионального хаба отсутствует система регулярности сотрудничества в регионе. Обмен опытом и знаниями происходит только во время дипломатических мероприятий. | Сотрудничество происходит редко, отсутствует планомерность кооперации в регионе. | В связи с образованием Регионального хаба надеются, что между странами региона будет развиваться сотрудничество | Страны региона отмечают низкий уровень сотрудничества, вместе с тем выражают заинтересованность в активном участии и надеются на установление более тесного сотрудничества в рамках Регионального хаба |
| 2 | Насколько эффективен, по Вашему мнению, текущий уровень сотрудничества между странами региона? | Некоторые страны более активны в установлении сотрудничества, чем другие. Причиной этого являются языковые барьеры, а также лимитированный опыт в сфере реформирования государственной службы таких стран, как Таджикистан и Узбекистан | Низкая эффективность сотрудничества. Но создание Регионального хаба является хорошим решением и своевременной инициативой. Важен периодический обмен опытом, знаниями, а также частый обмен через онлайн-платформы (веб-конференций и т.д.) | Уровень развития сотрудничества зависит от успешности страны, поскольку ее опыт государства будет представлять интерес. При этом не следует забывать, о том, что необходимо всегда адаптировать чужой опыт, а не слепо копировать | Эффективность сотрудничества, по мнению стран региона, находится на низком уровне. Однако успешный региональный опыт реформирования государственной службы представляет интерес для стран региона |

| | | | | | |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3 | <p>Какие результаты Вы ожидаете от участия в деятельности Регионального хаба государственной службы?</p> | <p>Для активного участия стран-участниц необходимо: больше обучения; публикации, исследования, сравнительных исследований (например, Туркменистан, Таджикистан и Узбекистан сравнить с Азербайджаном, Казахстаном и т.д.)</p> | <p>Необходимо дальнейшее укрепление сотрудничества, то есть институционализация такой платформы диалога, где Секретариат должен взять активную ведущую роль и облегчать электронный обмен, дискуссии среди стран региона. Также важно обсуждение на первоначальных мероприятиях хаба необходимых форм поддержки для стран. Создание общей базы контактов для коллег стран региона. Главной причиной отсутствия институциональной сети экспертов в сфере государственной службы региона является отсутствие постоянного и устойчивого финансирования такого сотрудничества.</p> | <p>Участия в Региональном хабе мы получаем новые знания в области государственной службы, это взаимовыгодный обмен опытом</p> | <p>Результатом участия стран в Региональном хабе должно стать получение новых знаний в области государственной службы. Необходимо дальнейшая институционализация регионального сотрудничества</p> |
| 4 | <p>Какие темы тренингов для государственных служащих и исследователей проектов являются наиболее актуальными в рамках Регионального хаба государственной службы?</p> | <p>Темы для обучения: управление изменениями, менеджмент (управление), проект-менеджмент; темы для исследований: навыки и компетенции госслужащих</p> | <p>Общественное доверие к государственным органам; стратегия развития государственного аппарата (раздел полномочий); стратегическое планирование; управление человеческими ресурсами; электронное правительство; социальная модернизация и вовлечение общественности; социальные инновации</p> | <p>Изучение опыта стран региона; совершенствование законодательства в области госслужбы; использование HR технологий на государственной службе; система мотивации на государственной службе; адаптация государственных служащих; бенчмаркинг</p> | <p>Наиболее актуальные темы проведения тренингов для стран региона можно условно разделить на следующие категории: - управление персоналом государственной службы и повышение их профессионализма; - менеджмент в государственных органах; - электронное правительство; - стратегическое планирование</p> |

| | | | | | |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5 | <p>Какие учебные методы, по Вашему мнению, будут самыми эффективными в рамках регионального хаба государственной службы?</p> | <p>Работа в группе и коучинг</p> | <p>Необходима правильная комбинация теории и практики: чем выше уровень участников, тем больше должно быть теории (так как у опытного управленца уже есть практические навыки) и информации о глобальных концепциях, стратегическом мышлении; чем ниже уровень участников, тем шире должна быть практическая составляющая</p> | <p>Семинары, круглые столы должны проводиться с учетом определенных проблемных вопросов на государственной службе, общих для всех стран региона. Также важно проведение стажировок госслужащих по принципу обмена</p> | <p>Участники опроса считают, что для эффективности учебных методов необходима правильная комбинация теории и практики;</p> <ul style="list-style-type: none"> - определение проблемных вопросов; - использование новых методов обучения (коучинг, работы в группе) |
| 6 | <p>В рамках Регионального хаба запланировано проведение семинара-тренинга. Секретариат Регионального хаба готов финансировать участие 1 представителя каждой страны. Заинтересованы ли Вы в назначении должностных сотрудников из Вашей страны за счет других источников финансирования?</p> | <p>Ответ положительный. При этом respondent подчеркнул готовность привлечения дополнительных источников финансирования через ПРООН в Афганистане и т.д. Он также отметил, что с такой же активностью и инициативами должны выделяться и другие страны хаба</p> | <p>Ответ положительный, но все зависит от доступных финансовых средств. Например, командирование одного сотрудника с некоторых стран-участниц хаба, так называемый secondment, в Астану для работы в составе Секретариата хаба – вопрос решаемый. Также есть возможность привлечения ПРООН в каждой стране для такой задачи</p> | <p>Ответ положительный. При этом готовы привлечь финансы источники своей страны</p> | <p>Страны региона выразают большую заинтересованность в участии в мероприятиях Регионального хаба. А также привлечь дополнительные финансовые средства из иных источников</p> |

| | | | | | |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7 | <p>Какие материалы Вы хотели бы видеть на страницах электронного журнала Регионального хаба в сфере государственной службы?</p> | <p>Интервью профессионалов из регионов, а также из Всемирного банка, Международного валютного фонда; Хорошие истории проведения эффективного обучения государственных служащих и публикаций; Качественные аналитические статьи</p> | <p>Новости государственной службы в регионе и в мире, а также статьи, специализированные интервью зарубежных экспертов по определенным узким вопросам в сфере государственной службы</p> | <p>Желательно освещать на страницах журнала конкретный опыт какой-либо страны региона в виде интервью первого руководителя уполномоченного органа в области государственной службы. Было бы желательно включить журнал в базу данных Thomson Reuters или Elsevier. Также журнал мог бы иметь научную направленность для того, чтобы в нем могли печататься доктранты стран региона, что повысило бы его популярность</p> | <p>По мнению респондентов в Журнале Регионального хаба должны содержаться интервью первых руководителей, международных экспертов и практиков, а также результаты различных исследований работ в области государственной службы</p> |
| 8 | <p>Планируется проведение онлайн-конференций и вебинаров в рамках Регионального хаба государственной службы. Вы хотели бы принять участие в них?</p> | <p>Ответ положительный. Более того, предложено направление за счет страны респондента международно-го эксперта для проведения семинаров и мастер-классов в рамках мероприятий хаба</p> | <p>Ответ положительный. Однако респондентом отмечена необходимость материально-технической базы</p> | <p>Страны региона выразят большую заинтересованность в участии в онлайн-мероприятиях Регионального хаба, выразают желание также привлекать собственных экспертов. Однако следует учитывать наличие соответствующей материально-технической базы в странах региона</p> | <p>Страны региона выразят большую заинтересованность в участии в онлайн-мероприятиях Регионального хаба, выразают желание также привлекать собственных экспертов. Однако следует учитывать наличие соответствующей материально-технической базы в странах региона</p> |

| | | | | | |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9 | <p>Есть ли у вас пожелания и предложения по сотрудничеству в рамках Регионального хаба государственной службы?</p> | <p>Важно помнить, что Региональный хаб – это инициатива для государственных служащих, а не для дипломатов. Поэтому, в целях обеспечения устойчивости работы хаба, важно экономить средства, избегая дополнительных расходов на дорожные отели, ужины и т.д.</p> | <p>необходимо создать определенный устойчивый интерес у стран участниц Регионального хаба, чтобы они были постоянно вовлечены; важно использовать технические возможности хаба через онлайн платформу; важно укреплять надежность партнерства стран в сфере государственной службы. Для этого необходим прямой, честный разговор среди стран участниц хаба, а не политизированные мероприятия. У стран региона общие интересы и проблемы, есть смысл делиться практическим опытом.</p> | <p>Региональный хаб видится как площадка для обмена опытом и знаниями, в том числе посредством проведения совместных мероприятий. Надо больше организовывать такие мероприятия для налаживания личных контактов участников, что в будущем значительно облегчит сотрудничество в рамках хаба.</p> | <p>Участниками опроса были высказаны следующие пожелания: - необходим честный и прямой диалог среди стран-участниц Регионального хаба; - организация большего количества мероприятий для налаживания личных контактов среди государственных служащих стран региона; - финансирование мероприятий Хаба должно быть в рамках необходимого, без лишних затрат.</p> |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Табл. 3 – Результаты опроса экспертов стран-участниц Регионального хаба

Выводы

Создание Регионального хаба позволит систематизировать и развивать сотрудничество между странами в области государственной службы на постоянной основе.

Секретариат Регионального хаба должен играть роль связующего звена между странами региона и наладить контакты с конкретными экспертами от каждой страны.

Наиболее важным направлением тренингов для государственных служащих является управление человеческим ресурсами на государственной службе и менеджмент в государственных органах. Несмотря на различные подходы к обучению государственных служащих в странах региона, в нем выделяются общие направления.

В целях повышения эффективности обучения государственных служащих должна применяться комбинация различных учебных методов с упором на передовые методы обучения, а также стажировки государственных служащих по принципу обмена.

Страны региона заинтересованы в активном участии в мероприятиях, проводимых в рамках Регионального хаба, и готовы направлять участников как за счет финансирования хаба, так и за счет собственных средств, а также выражают заинтересованность в участии в онлайн-мероприятиях.

Журнал Регионального хаба должен иметь практическую направленность, освещая конкретный опыт стран региона и включая аналитические статьи экспертов по проблемам государственной службы.

2.3 Третий этап. Результаты анкетирования экспертов – участников пилотного семинара-тренинга для управленческого звена уполномоченных органов и образовательных учреждений в сфере государственной службы стран-участниц Регионального хаба на тему: «Актуальные проблемы модернизации государственной службы»

Темы, которые участники хотели бы изучить для более эффективного выполнения своих функциональных обязанностей:

1. Корпоративная культура, наставничество в органах государственной власти, электронное правительство;
2. Руководство, обмен менеджментом;
3. Методология управления человеческими ресурсами;
4. Этика и профессиональное поведение госслужащих;
5. Разработка компетенций;
6. Права и обязанности госслужащих;
7. Основы коммуникации;
8. Постановка целей и задач при разработке функциональных обязанностей;
9. Организация государственного аппарата: методы, структура и разделение полномочий;
10. Стратегическое государственное управление;
11. Этика на государственной службе;
12. Научный аппарат государственной службы.

Пожелания и предложения по совершенствованию процесса организации семинара-тренинга для управленческого звена уполномоченных органов и образовательных учреждений в сфере государственной службы стран-участниц Регионального хаба квалификации:

1. Определить одну тему для обсуждения, определить общие проблемы, пути их решения, необходимые ресурсы;
2. Определение четких направлений, целей, методологии исследований, исходя из определенных на базе исследований потребностей стран-участников Хаба;
3. Проведение ежегодного семинара (хотя бы 3 раза);
4. Дистанционное обучение;
5. Привлечение сотрудников кадровых служб на эти семинары, от каждой страны 2–3 участника.

Наиболее актуальная тематика обучения и проведения тренингов для государственных служащих в рамках Регионального хаба обобщена в таблице 4.

| Тематика | Баллы от 1 до 5 | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------|------|------|
| | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Электронное правительство | 100 | | | |
| Оплата труда государственных служащих | 85,7 | 14,3 | | |
| Стратегическое государственное планирование | 83,3 | 16,7 | | |
| Антикоррупционная политика. Служебная этика | 77,8 | 22,2 | | |
| Государственная служба в регионах: проблемы и перспективы | 75,0 | 12,5 | 12,5 | |
| Государственная служба в странах ОЭСР: лучший опыт | 25,0 | 37,5 | 25,0 | 12,5 |
| Управление персоналом на государственной службе | 62,5 | 37,5 | | |
| Качество оказания государственных услуг | 62,5 | 25,0 | 12,5 | |
| Оценка деятельности государственных служащих | 57,1 | 14,3 | 28,6 | |
| Организация труда государственных служащих | 57,1 | 28,6 | 14,3 | |
| Бюджетирование, ориентированное на результат | 57,1 | 28,6 | 14,3 | |
| Организация государственного аппарата: методы, структура и разделение полномочий | 50,0 | | 50,0 | |
| Лидерство в государственном управлении и государственной службе | 44,4 | 44,4 | 11,1 | |
| Управление и оценка эффективности деятельности государственного органа | 42,9 | 57,1 | | |
| Маркетинг в государственном секторе | 40,0 | 60,0 | | |
| Социальные инновации и социальные сети | 33,3 | 16,7 | 16,7 | 33,3 |
| Оценка эффективности деятельности местных исполнительных органов государственного управления | 33,3 | 66,7 | | |

| | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|--|
| Актуальные вопросы предупреждения коррупции | 25,0 | 75,0 | | |
| Менеджмент в государственных органах | 16,7 | 66,7 | 16,7 | |
| Социальная модернизация общества: развитие общественного диалога и вовлечение общества в обсуждение государственной политики | 16,7 | 66,7 | 16,7 | |
| Аудит, внутренний и внешний контроль в системе государственного управления | | 57,1 | 42,9 | |
| Менеджмент в деятельности государственных органов | 16,7 | 66,7 | 16,7 | |

Табл. 4 – Наиболее актуальная тематика тренингов в рамках Регионального хаба

Как видно из табл. 4 наиболее актуальными темами являются:

1. Электронное правительство (100 %);
2. Оплата труда государственных служащих (85,7 %);
3. Стратегическое государственное планирование (83,3 %);
4. Антикоррупционная политика и служебная этика (77,8 %);
5. Государственная служба в регионах: проблемы и перспективы (75 %);
6. Качество оказания государственных услуг (62,5 %);
7. Управление персоналом на государственной службе (62,5 %).

Пожелания и предложения:

- проведение новых встреч, семинаров на регулярной основе, сохранение институциональности;
- для других государств-членов Регионального хаба – составление пошагового плана таких мероприятий и, с указанием того, какие могут возникнуть проблемы и как их решать.

Наиболее эффективные способы обучения в рамках Регионального хаба в сфере государственной службы
(баллы от 1 до 5)

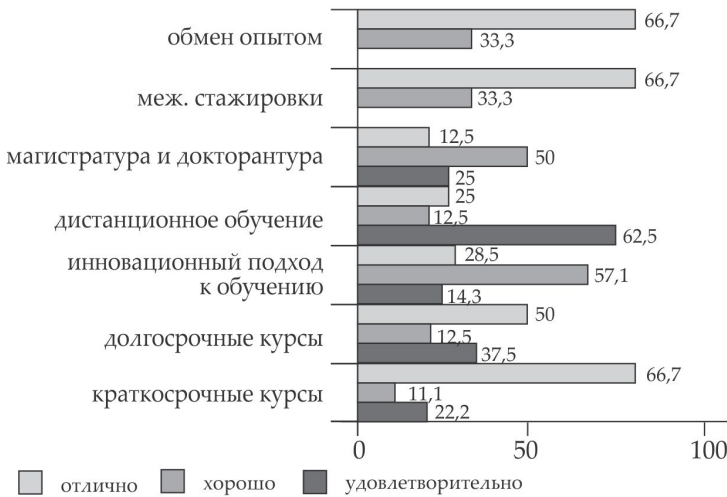


Рис. 8 - Наиболее эффективные способы обучения в рамках Регионального хаба

Среди эффективных способов обучения в рамках Регионального хаба определены краткосрочные курсы повышения квалификации/переподготовки государственных служащих (продолжительностью до недели), международные научные стажировки и обмен лучшим опытом и практиками через стажировки – 66,7 %.

Тематика научно-исследовательских проектов в рамках Регионального хаба в сфере государственной службы (баллы от 1 до 5)

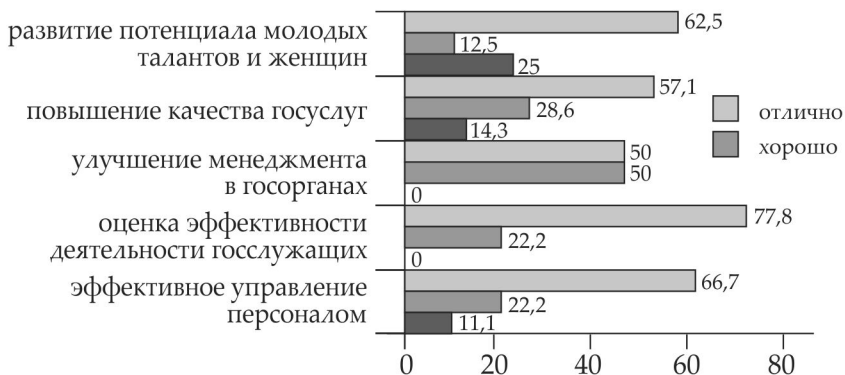


Рис. 9 - Тематика научно-исследовательских проектов в рамках Регионального хаба

Среди тем научно-исследовательских проектов выделены «Оценка эффективности деятельности государственных служащих» – 77,8 % и «Эффективное управление персоналом государственной службы» – 66,7 %.

Материалы, которые участники хотели бы видеть на страницах электронного журнала Регионального хаба (пропорции)

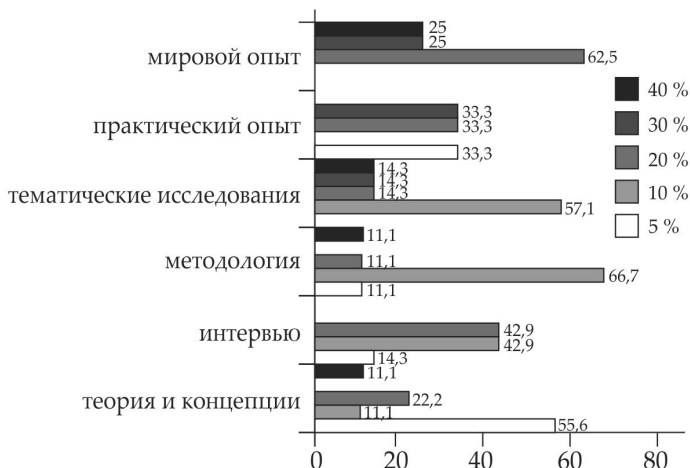


Рис. 10 – Материалы, которые участники хотели бы видеть на страницах электронного журнала Регионального хаба

Среди материалов на страницах электронного журнала участники хотели бы видеть тематические исследования и интервью первых руководителей по вопросам госуправления и госслужбы в процентном отношении 10 % и 20 % соответственно. Более 30 % материала должны быть ориентированы на практический опыт (33,3 %) и уроки извлеченные из мирового опыта (25 %).

Пожелания респондентов относительно содержания журнала:

- Материалы из опыта госслужбы Сингапура, Кореи, Канады, Голландии и Казахстана;
- Материалы по внедрению электронного правительства;
- Материалы на основе практического опыта и выступления экспертов;

Пожелания и предложения по сотрудничеству в рамках Регионального хаба в сфере государственной службы:

1. Создание института уполномоченных лиц хаба в каждом государстве; создание группы экспертов по конкретным темам в рамках хаба;
2. Проведение мероприятий хаба в других странах-участницах с целью ознакомления с опытом и проблемами госслужбы;
3. Устойчивое продолжение деятельности хаба;

В целом результаты анкетирования участников показывают высокие оценки качества работы лекторов и положительный уровень удовлетворенности качеством обучения на семинаре (88,9 %), а также оптимальное соотношение изложенного теоретического и практического материала (77,8 %). Наблюдается заинтересованность участников в выборе тематики обучения и научно-исследовательских работ, в качестве эффективных способов обучения определены краткосрочные курсы обучения, международные стажировки и обмен опытом (66,7 %).

3 Рекомендации по приоритетным направлениям сотрудничества в рамках Регионального хаба в сфере государственной службы

Секретариату Регионального хаба необходимо усилить взаимодействие с рабочими группами по вопросам их деятельности для активизации регионального сотрудничества. Следует рассмотреть возможность разработки «дорожной карты» совместных проектов и программ в рамках рабочих групп. Необходимо четкое видение дальнейшего развития хаба и проводимых в его рамках мероприятий.

Также Секретариату Регионального хаба рекомендуется наладить сотрудничество с контактными лицами для своевременного координирования мероприятий в рамках Регионального хаба.

С учетом потребностей стран региона в обучении государственных служащих необходимо рассмотреть возможность увеличения финансирования и количества проведения семинаров, тренингов и мастер-классов в рамках Регионального хаба с привлечением ведущих международных экспертов, что позволит установить личные контакты и наладить более тесное сотрудничество между странами региона.

Помимо проведения семинаров, тренингов и мастер-классов в рамках Регионального хаба следует проработать вопросы организации стажировок и курсов повышения квалификации и переподготовки государственных служащих стран региона.

При проведении следующих обучающих мероприятий в рамках Регионального хаба рекомендуется рассмотреть возможность утверждения для них таких тем, как «Стратегическое государственное планирование», «Оценка эффективности деятельности государственных служащих» и «Электронное правительство».

Предлагается проводить обучающие мероприятия с учетом потребностей стран региона на основе ежегодных исследований (на примере базового исследования).

Имеется потребность в рассмотрении возможностей приглашения (возможно будет необходимо финансирование) руководства и сотрудников уполномоченных органов в сфере государственной службы стран региона для выступления и участия в Глобальной конференции по государственной службе в рамках Астанинского экономического форума (может потребоваться финансирование).

Также в рамках деятельности Регионального хаба необходимо рассмотреть возможность проведения мероприятий в других странах региона и их финансирования либо софинансирования, а также проработать механизмы сотрудничества и объемы финансирования в области проведения совместных научно-исследовательских работ. В число рекомендаций входит проведение совместных научно-исследовательских работ в области качества оказания государственных услуг, оценки эффективности деятельности государственных служащих и повышения эффективности управления персоналом государственной службы.

Кроме того, следует определиться с содержанием следующего номера журнала Регионального хаба с учетом пожеланий стран региона (интервью каких руководителей государственных органов включить в номер, чей практический опыт должен быть описан и т.д.).

**МОДЕРНИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ**

**CIVIL SERVICE
MODERNISATION**



QUALITY IN PUBLIC SERVICE DELIVERY

Art Daniels¹

“Government is not a business in the usual sense, but there is a business of government that can be done well or poorly.”

*Bryne Purchase and Ronald Hirshhorn,
Searching for Good Governance*

Abstract

At the recent workshop of the Regional Hub for the management of public bodies and educational institutions in the field of civil service the author made a presentation on the topic of Quality in Public Service Delivery. This paper describes how the government of Ontario Canada utilized a Quality Service System to improve its service delivery and results for citizens. The paper describes how through a customer survey called Citizens first the government got to know the needs and expectations of its citizens /customers.

How armed with the survey results it developed a Quality Service Strategy which identified the elements of quality service in a framework comprised of seven cornerstones. In order to demonstrate that citizens are getting results from government the implementation and evaluation of the common service standards is described.

What do citizens want and expect from government? How well are government programs doing in meeting the needs and expectations of the people who use our services?

In an attempt to answer those questions Ontario participated in the development of a national survey by the Institute of Citizen Centred Service (www.iccs-isac.org). The Institute which includes more than 220 officials from all levels of government, as well as leading academics and outside experts in public sector service delivery, was created by the Canadian Public Servants “to accelerate the modernization of service across the public sector in Canada.”

¹ Former Assistant Deputy Minister Excellence and Innovation Cabinet Office Government of Ontario, Canada

Ontario was one of the government co-sponsors of the research project that produced *Citizens First*. A randomly selected group of 2,900 Canadians were surveyed for their perceptions of public services. Highlights of the findings included Canadians rate the quality of various government services as high as or higher than many private sector services. For example, fire departments (78%), public libraries (75%) and provincial parks and campgrounds (64%) received higher satisfaction ratings than insurance agencies (55%) and banks (51%). Overall, however, if citizens are asked a general question about the quality of government services, the rating is much lower than if the question zeroes in on a specific government service. Both Provincial and Federal government services *in general* received a service quality rating of 47% (municipalities were at 53%), whereas private sector services, in general, received a 60% rating.

Citizens understand that governments have a more difficult and complex role than the private sector, balancing efficiency with the public interest. However, they still expect services to be as good as or better than private companies.

Their assessment of service quality is based on five key factors:

- timeliness;
- knowledge and competence of staff;
- courtesy/comfort;
- fair treatment;
- outcome (getting what you need).

The survey notes that the chief constraint on achieving performance that will generate high satisfaction is outcome. Public servants cannot always give people the answer they want to hear. For example, someone may be applying for a program for which they do not qualify. Having acknowledged the major constraint, the study found significant room to improve how citizens rate government services – by creating and meeting high service standards for telephone, counter, mail and electronic services, and by providing more one-stop shopping for a variety of certificates, licenses and registrations. Those who experienced services they did not rate highly were asked to rank options for process improvements. High on the list were reducing red tape, reducing telephone waiting times,

simplifying forms and documents, and making information easier to obtain. The findings of *Citizens First* indicated that government was on the right track by creating and meeting high service standards, by providing more one-stop shopping for a variety of certificates, licenses and registrations, by reducing red tape and generally making government services easier to access.

Quality Service Strategy Ontario

It includes the overall approach and the common service standards. It documents progress made through two other related initiatives that speak to common concerns identified in the surveys – making it easier to find services in the telephone book and reducing red tape. Finally, there is an illustration of an important lesson – that the quality journey is continuous.

The beginnings of the Quality Service Strategy can be seen in the work of the Customer Service Task Force, which was established to find ways to improve government service. The mandate was to provide corporate direction and support for high quality practices. The Task Force conducted research internally and externally on customer expectations and service gaps, and issued a report in *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government* identified what customers expect, at a minimum, of government services: timeliness, accessibility, reliability, cost, and responsiveness. Many customer complaints fell into the area of time – how long and how many separate contacts it took to get information.

Service quality gaps included: the public service understands its customers, service design, delivery, and communications. All of these areas were targeted for improvement. Some Ministries used the findings to improve services by surveying customer preferences, redesigning processes, training staff, and developing performance standards. But the Task Force's recommendations were not implemented consistently across the government.

The Restructuring Secretariat recognizing that becoming a quality organization would be an important part of the reshaping of the Ontario Public Service, established a Quality Service Project. The

project team used the work that had already been done by the Customer Service Task Force and by Ministries that had continued to work on their own quality initiatives. In addition, as part of the Business Planning process, all Ministries were conducting surveys and focus groups to get to know their customers better. The Quality Service project team consulted with public and private sector organizations for information on best practices and quality benchmarks, and searched the literature on quality standards and strategies for the best ideas around. They also consulted with more than 1,300 public servants in all Ministries, at all levels, and in all regions of the province. The major difference between this effort at improving quality service to the public and previous initiatives is its scope or “reach” across government, and how it is leveraging cultural change. The aim is to create an organization that motivates, supports, and enables quality management in all activities. The Quality Service Strategy applied across the public service. Corporate standards are mandatory. From relatively modest beginnings – standards for phone answering and mail service in high-volume, high-profile offices – the standards moved into more complex areas, such as complaint resolution. Development of Ministry plans to improve quality service and regular monitoring and reporting on results are part of the annual Business Planning cycle.

The overarching goals of the Quality Service Strategy are to: increase public satisfaction with service; have the Ontario Public Service measure up to external benchmarks in the public and private sectors; and to set the benchmark for quality among similar jurisdictions. Its principles are expressed as follows:

Quality Service

- is customer/citizen focused
- is everyone’s business
- is valued and recognized
- respects the diversity of businesses, Customers and stakeholders
- is measured against standards
- is achieved through ongoing learning and ongoing improvements
- requires sustained commitment.

The Ontario Public Service endorsed **seven quality cornerstones** to provide the basis for future benchmarking. They are based

on internationally-recognized standards. For each key element, evaluative criteria have been developed.

Leadership. The public service through its Ministries and staff, exhibits leadership in establishing a culture of excellence, setting direction for the organization, directing work through effective management, and building responsibility and accountability for improvement throughout the organization and in all its relationships.

Key elements: quality culture, strategic direction, leadership involvement.

Customer/Citizen Focus. Ministries clearly understand their overall public service responsibility, identify

Internal and external customer needs, and convert this information into measurably improved services and products.

Key elements: service delivery, measurement of customer satisfaction.

People Focus. Accountability and responsibility for leadership in quality services is shared by all employees. In partnership with employees, Ministries ensure that all human resource policies, procedures

and practices support the achievement of excellence in public service.

Key elements: human resource planning, participation in the organization, a learning organization.

Planning. Through its Ministries has strategic and operational plans in place supporting its vision and delivery of core business. Staff and customers have a clear understanding and input into these plans and expected outcomes.

Key elements: effective planning processes, assessment.

Processes. The ability of the Public Service through its Ministries to provide quality services to customers depends on the quality of the organization's internal processes. The Ministry continually reviews its processes to add value for its customers and the organization. Design, monitoring, analysis, review and continuous improvement of the Ministry's processes are key to the achievement of excellence.

Key elements: linking processes to business, monitoring and improvement of processes.

Partners / Delivery Agents/Suppliers. External relationships with partners, delivery agents and suppliers support the commitment to be a customer-focused organization, providing excellence in service to the public. The Public Service, through its Ministries, routinely applies principles of customer service in its relationship and management of partner/supplier relationships (includes vendors and service providers). This includes aspects of the relationship such as vendor selection, contract management, communications, input and feedback, relationships with customers, monitoring and assessment.

Results. The Ontario Public Service serves Ontario through its Ministries and is dedicated to ensuring Ontarians receive high quality, customer focused public services. All OPS staff has a clear understanding of the internal and external customers they serve and the outputs designed to meet each of their customer requirements. The results of the work are regularly measured and extensively communicated both internally and externally. Results are regularly analyzed to share successes and determine opportunities for improvement. Plans are developed based on the analysis of result data. Each year, Ministries are reporting on progress on their quality plans in their annual Business Plans. As part of the cycle of ongoing improvements, future assessments will be undertaken to track progress and determine strengths and further areas for improvement.

An independent evaluation of the Quality Service Strategy found the quality planning process to be sound. In their report, consultants noted that quality service requires at least five years of continuous effort to launch and expand in an organization as large as the Ontario Public Service, and those results were already showing within one year. The report, called *Evaluation of the Quality Service Pilot Projects and Common Service Standards*, made a number of recommendations to improve the process.

Common Service Standards

The common service standards that are part of the Quality Service Strategy gave a clear signal that the Ontario government was

committed to improving services to the public. They reflected key areas for improvement that were identified by the Citizens First survey. The standards represent minimum service levels in four key areas: telephone, including voice mail; mail, including fax, letters, electronic mail; walk-in service; and customer feedback/complaint resolution.

Telephone Standards

- When you contact the Ontario government by telephone, you can expect eight times out of ten that:
- Your call will be answered by the third ring, during core business hours (8:30a.m. to 5:00 p.m.).
- Your call will not be redirected more than once.
- You will always have the option of reaching a person.
- All calls will be returned within one business day.
- A common telephone protocol will be in place (elements of the protocol include: identification of the Ministry and program, name of the person answering, courteous introduction and follow through).

Mail Standards

- When you contact the Ontario government by fax, mail or electronic mail, you can expect that:

Correspondence will be answered within 15 working days of receipt. If a conclusive response is not possible within that time, an interim acknowledgement with an anticipated date of response will be sent within five working days of receipt.

Walk-In Standards

- If you visit one of our service locations, you can expect that:
- Core business hours for staff-assisted service will be at least 8:30 a.m. to 5:00p.m.
- You will be served in order and will be advised as to the expected waiting time.
- Best times to receive speedier service are posted.

Complaint Resolution/Feedback Standards

If you have comments or concerns about our services, we encourage you to let us know and provide us with details at your earliest convenience. You can expect that:

- Each Ministry will have a complaint resolution process in place.
- Your complaints will be acknowledged within two working days.
- There will be a follow-up with any required actions within a specified time frame.
- With each contact, you will have the opportunity to provide feedback on services.

Independent consultants conducted an assessment to see how the Public Service was meeting the phone and mail standards. Evaluation involved “mystery shoppers” placed more than 4,000 phone calls and sent 400 letters, e-mails and faxes. The consultants found that the telephone standards being met or exceeded:

- 91% of telephone calls was answered within three rings;
- 90% of calls were resolved on the first or second contact; and callers were universally given the option of reaching an operator.
- Half of the Ministries met the 15-day reply standard for mail. Those who did not meet the correspondence standard are working to improve their response times. The consultants recommended that these standards be reviewed regularly (at least every three years) and that the OPS move forward.

The Telephone Book Blue Pages

Of the more than 50 million contacts the Ontario government receives from the public each year, about 35 million are by telephone. A significant percentage of those calls go to the wrong place, frustrating callers and wasting time. The Bell Canada telephone directory has had a separate section on government for about 20 years. The trouble with the Blue Pages section is that it is organized by level of government and by department or ministry. So if citizens do not know who does what – which level of government (federal, provincial or municipal) and which office (a choice of literally hundreds of branches) provides the information or service they are seeking – it can take some time and misdirected calls to find the answer. Its goal is to improve telephone service by making it easier for the public to get to the right place the first time around and not just for Ontario services. The project has designed, in cooperation

with Bell, the federal government and municipalities, a new format that reflects how most citizens approach government.

What does that mean? Citizens generally approach government for a specific service – a building permit, a birth certificate, a health card, a passport. They do not necessarily know (and why should they?) the details. The new format integrates the listings by subject matter for all three levels of government. The topic headings are designed to respond to public needs – apprenticeship, births, drug benefits, employment, garbage collection, pensions, passports and day care.

References

Purchase, Bryne and Ronald Hirshhorn, *Searching For Good Governance, Government and Competitiveness Project*, School of Policy Studies, Queen's University, 1994.

About the author:

Art Daniels has over 40 years' experience in managing and developing institutions and human resources in the Canadian public service. He is widely recognized as a leader in implementing public sector change initiatives and, in the course of executive appointments, has effected tangible improvements in workforce motivation, efficiency, productivity, client satisfaction, and cost-efficiency. He is a leader in public sector reform and a former Assistant Deputy Minister in the Ontario Government. He served as Assistant Deputy Minister, Ontario Public Service Excellence and Innovation Office, Centre for Leadership, Cabinet Office, and as Assistant Deputy Minister, Ontario Public Service Restructuring Secretariat, Centre for Leadership, Cabinet Office, and 1997–2002.

He has also been Assistant Deputy Minister responsible for the Registration Division, Ministry of Consumer and Business Services; Assistant Deputy Minister, Business Division, Ministry of Consumer and Business Services; Assistant Deputy Minister, Operations Division, Ministry of Community and Social Services; and Assistant Deputy Minister responsible for the Community Division, Ministry of Correctional Services. Since leaving the public service in 2003,

Mr. Daniels has been a Senior Manager at BearingPoint involved in major public service reform nationally and internationally with projects in Qatar, Egypt, Ireland, Jordan and Jamaica. Nationally he has worked on the federal governments Modernizing Service for Canadians initiative as well as two projects with Service Ontario. He was a founder of the Institute of Citizen Centered Service and continues to be involved as a Fellow of the Institute.

Mr. Daniels contributions have been recognized through awards such as the Lieutenant Governor General Award for excellence in the Public Service and the Amethyst Award for Leadership in Innovation in addition to numerous project-based awards from organizations including IPAC and CAPAM. He was awarded the first Ralph Hienzman Award for leadership in citizen-centred government. In 2010 he was recognized by the National Quality Institute with the lifetime achievement award.

References

Purchase, Bryne and Ronald Hirshhorn, *Searching For Good Governance*, Government and Competitiveness Project, School of Policy Studies, Queen's University, 1994.

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОТБОРА НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ. КОМПЬЮТЕРНОЕ ТЕСТИРОВАНИЕ И ПОЛИГРАФ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Алымкулова С. А.¹

Аннотация

Настоящая статья подготовлена в рамках участия в семинаре-тренинге для управленческого звена уполномоченных государственных органов и образовательных учреждений в сфере государственной службы стран – участниц Регионального хаба на тему «Актуальные проблемы государственной службы», который проходил 28–30 октября 2013 г. в г. Астане, Республика Казахстан.

Автор исследует и представляет современные механизмы отбора на государственную службу, которые внедряются в Кыргызской Республике.

Роль компьютерного тестирования как одного из этапов конкурсного отбора при поступлении на государственную и муниципальную службу, а также при прохождении аттестации государственными и муниципальными служащими, как качественное и высокоэффективное проведение конкурсных отборов и тестирований кандидатов, участвующих в конкурсе.

Использование тестирования на полиграфе на государственной (гражданской) службе предлагается как необходимая часть новейшего направления в современных технологиях, направленных на отбор ответственных и честных работников, так как применение тестирования на полиграфе позволяет выявить скрываемую работником информацию, которую обычным путем трудно узнать, и выявляет истинные причины поступления на службу. Именно это должно способствовать осуществлению качественного отбора нанимаемых государственных служащих, что поможет избежать случайных людей в рядах государственной службы.

¹ Руководитель Центра тестирования Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, по специальности – юрист, имеет стаж на государственной службе 25 лет, советник государственной службы 1 класса, за безупречную службу награждена государственной наградой – Почетной грамотой Кыргызской Республики (Указ Президента Кыргызской Республики от 16 сентября 2009 года УП № 357), соискатель кафедры ЮНЕСКО «Конституционное право и гендерная политика» Кыргызского Российского (Славянского) Университета им.Б.Ельцина.

При этом автор указывает на недостатки, а также на проблемы, которые в настоящее время имеются в системе государственной службы Кыргызской Республики. Также предлагаются решения проблем и перспективные планы совершенствования качественного отбора на государственную службу.

В статье представлены статистические данные по материалам Государственной кадровой службы Кыргызской Республики и их анализ.

В Кыргызстане идет активный процесс поиска наилучших путей развития государственной службы. От эффективности ее функционирования, качества предоставляемых населению услуг, оперативности реагирования на современные вызовы и угрозы во многом зависит эффективность проводимых сегодня в стране реформ.

За относительно короткий исторический отрезок времени проделана важная работа, направленная на построение новой государственной службы независимого Кыргызстана. При этом в условиях становления парламентаризма, которому присущи партийная конкуренция, разнополярность идей и взглядов на организацию, функционирование и развитие государственной службы, важно обеспечить ее стабильность и эффективную дееспособность.

Сегодня государственная служба является ключевым стратегическим ресурсом государственной политики и обеспечения качественных услуг. Речь идет о создании высококвалифицированного аппарата «карьерных» чиновников. Без создания честной и плодотворной госслужбы невозможно построить сильное государство.

Одним из ключевых механизмов в борьбе с коррупцией в кадровой политике государства является проведение прозрачного, беспристрастного и объективного конкурсного отбора на замещение вакантной должности, обучения и повышения квалификации и прохождения госслужбы без проявления регионализма, клановости, местничества и т.д. В этой области уполномоченным государственным органом в сфере государственной службы – Государственной кадровой службой

Кыргызской Республики (далее – Госкадровая служба) были достигнуты определенные результаты, отражающие проведение открытых и прозрачных конкурсов на замещение вакантных административных государственных должностей и обеспечивающие отбор наиболее достойных кандидатов.

Однако в процессе работы в этом направлении были выявлены и негативные факты:

- нарушение госорганами принципов объективности, прозрачности и непрерывности проведения конкурсов на замещение вакантных административных государственных должностей;
- составление слабого уровня бланочных тестовых вопросов;
- утечка конфиденциальной информации по тестовым заданиям;
- отсутствие технических возможностей госорганов и Госкадровой службы для проведения одновременного компьютерного тестирования, что создавало бы условия для подмены или исправления результатов в корыстных целях;
- дополнительные расходы на проезд и проживание претендентов и т.д.

В целях исключения и предотвращения подобных нарушений, а также для обеспечения прозрачности, конфиденциальности и беспристрастности проведения конкурсов, оперативной и экономичной организации и проведения обучения Госкадровая служба при поддержке Всемирного Банка предложила использовать новый подход в решении имеющихся проблем посредством создания Центра тестирования с филиалами на местах. Данное предложение вошло в текст Указа Президента Кыргызской Республики от 28 февраля 2007 года № 77 «О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства Кыргызской Республики о государственной службе» [1]. Центр тестирования начал функционировать с октября 2008 года.

Созданный комплекс технических и программных средств, набор квалификационных программ проведения конкурсов и тестирования позволил в современных условиях обеспечить качественное и высокоэффективное проведение конкурсных отборов и тестирования кандидатов, участвующих в конкурсе,

и государственных служащих Кыргызской Республики, т.к. компьютерное тестирование является одним из этапов конкурсного отбора. Более того, компьютерное тестирование проводится при проведении аттестации госслужащих, а также при сдаче квалификационного экзамена госслужащим для присвоения классного чина (с июля 2013 г. присвоение классного чина осуществляется только по результатам аттестации).

Основной целью создания Центра тестирования является:

- совершенствование системы организации и прохождения госслужбы;
- создание эффективного и прозрачного процесса приема и прохождения госслужбы;
- внедрение единого порядка прохождения тестирования.

Ожидаемым результатом создания и функционирования Центра тестирования явилось:

- значительное сокращение уровня коррупции при конкурсном отборе на вакантные государственные должности, продвижении по службе;
- совершенствование качества функций Госкадровой службы при проведении компьютерного тестирования;
- повышение доверия населения к государственным органам, усиление взаимодействия госструктур с гражданским обществом;
- внедрение новых, передовых технологий по осуществлению государственного управления в практику работы государственных служащих Кыргызской Республики;
- обеспечение компьютерным оснащением и одновременный охват всех регионов при проведении различных тестирований госслужащим;
- экономия финансовых средств и временных ресурсов;
- техническое обеспечение тестирования государственных служащих.

В настоящее время Центр тестирования осуществляет следующие виды деятельности:

- техническое обеспечение тестирования государственных служащих и кандидатов на занятие административных государственных должностей по программам тестов;

- техническое обеспечение при проведении обучения и повышения квалификации государственных служащих;
- внедрение новых, передовых технологий по осуществлению государственного управления, повышения квалификации госслужащих, развития кадрового потенциала государственных органов;
- разработка и модернизация национальных тестов для государственных служащих и кандидатов на замещение вакантных административных госдолжностей, а также полиграф-тестирование, которое проводится с октября 2010 г. [2].

Весь процесс компьютерного тестирования записывается на веб-камеру, как в центральном офисе Центра тестирования, так и в филиалах (в режиме онлайн), и хранится в течении установленного срока.

В Центре тестирования размещено 25 компьютеров со вспомогательными техническими средствами (в 2013 г. начал функционировать дополнительный зал с 18 компьютерами). Для обеспечения одновременных тестирований по республике в режиме он-лайн Центру подчиняются его филиалы при региональных представительствах Госкадровой службы, размещенные в каждом областном центре: г. Ош – 19 компьютеров; г. Жалал-Абад – 11; г. Баткен – 7; г. Балыкчы – 10; г. Каракол – 14; г. Нарын – 13; г. Талас – 10.

Тестирование проводится по основному и предметному тестовым заданиям. Вопросы основного теста размещены на сайте Государственной кадровой службы Кыргызской Республики – www.mkk.gov.kg [3]:

- основной тест содержит задания для оценки общих знаний законодательства Кыргызской Республики в сфере государственного управления и государственной службы, а также способностей к логическому мышлению. Прохождение этого вида теста обязательно для всех участников тестирования (30 мин.);
- предметные тесты содержат задания для выявления уровня знаний участников тестирования по специальным направлениям; прохождение этого вида тестов

проводится с учетом квалификационных требований, предъявляемых к определенной должности, сферы деятельности и специального образования (30 мин.).

Центром тестирования Госкадровой службы созданы все условия для подготовки и сдачи тестирования:

1. на сайте Госкадровой службы размещены примерные вопросы основного теста по утвержденным нормативным правовым актам [4]; что касается предметных тестовых вопросов, то каждый кандидат должен знать, по каким законам нужно готовиться, в частности, это те законы, которые регулируют сферу госоргана;
2. на сайте Госкадровой службы в разделе Центра тестирования размещена Презентация о правилах компьютерного тестирования на государственном и официальном языках, которая позволяет пошагово ознакомиться со всеми правилами тестирования;
3. на сайте Госкадровой службы в разделе Центра тестирования имеется специальный пробный тест на государственном и официальном языках, который позволяет наглядно увидеть примерное содержание тестовых вопросов.

Результаты тестирования размещаются на сайте Госкадровой службы с указанием ФИО каждого участника тестирования и набранного им балла.

Перед проведением компьютерного тестирования участникам представляется подробная презентация по правилам и процедурам тестирования на государственном и официальном языках, а также дается разъяснение по возникшим в ходе презентации вопросам.

База тестовых вопросов постоянно обновляется. С изменением законодательства вносятся и изменения в тестовые вопросы. На 1 октября 2013 г. в Базе данных Центра тестирования имеется более 98 тыс. вопросов на государственном и официальном языках.

В целях пополнения Базы тестовых вопросов и их экспертизы при поддержке Всемирного Банка в 2011 г. были привлечены

независимые эксперты для разработки предметных тестовых вопросов.

В 2008 г. в Центре тестирования было протестировано 849 человек, в 2009 г. – 5000 человек, в 2010 г. – 9758, в 2011 г. – 8372, в 2012 г. – 8275, за 9 месяцев 2013 г. прошли тестирование 7354 человека.

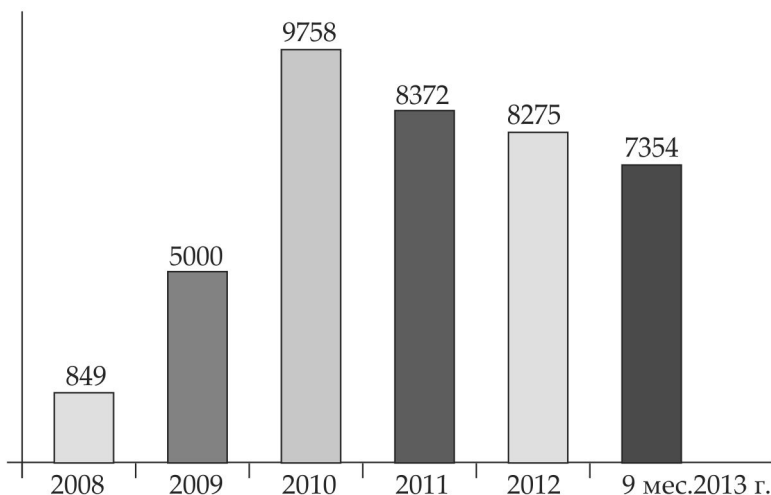


Диаграмма 1. – Количество кандидатов, прошедших тестирование для замещения вакантных госдолжностей, а также госслужащих, прошедших аттестацию и квалификационный экзамен с октября 2008 г. по сентябрь 2013 г. [5]

Однако не все участники тестирования преодолевают установленный 50-процентный порог. Например, в 2010 г. из участвовавших 8750 кандидатов порог преодолели 4728 лиц. В 2011 г. из 5497 конкурсантов порог преодолели лишь 2683 кандидатов. В 2012 г. из 7104 конкурсантов порог преодолели 3493 кандидатов. За 9 месяцев 2013 г. участвовало 5464 конкурсантов, порог преодолели – 2648.



Диаграмма 2. – Количество конкурсантов, преодолевших 50-процентный порог [5]

Низкие показатели преодоления 50-процентного порога, возможно, связаны с тем, что большее количество кандидатов представлено лицами, ранее не состоявшими на государственной службе, выпускниками вузов, работавшими в частных структурах, которые недостаточно знают теорию, основы национального законодательства и государственного управления, специфику и компетенции органов государственной власти, в частности, законодательные акты, регламентирующие деятельность того госоргана, в который они подавали заявления для участия в конкурсе.

Результаты тестирования при проведении аттестации государственных служащих, свидетельствуют об увеличении количества государственных служащих, удачно преодолевающих 50-процентный порог. Такая тенденция связана с тем, что госслужащие государственных органов по роду своей профессиональной деятельности уже обладают достаточным уровнем знаний, а также профессиональных умений и навыков.

В 2011 г. в рамках проекта ИСУЧР Государственное учреждение «Инфо-Система» при Министерстве финансов Кыргызской

Республики разработало новую систему информационной системы тестирования (ИСТ), которая будет внедрена до конца 2013 г.

В реализации Указа Президента КР от 2 августа 2012 г. № 141 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Кыргызской Республики «Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы Кыргызской Республики» от 28 июня 2006 г. № 327 [6] приказом Государственной кадровой службы КР от 22 февраля 2013 г. № 26 [7] тестирование кандидатов на вакантные административные муниципальные должности, а также при проведении аттестации муниципальных служащих, начато с 20 марта 2013 г.

За период с 20 марта по 30 сентября 2013 г. в тестировании при поступлении на муниципальную службу приняли участие 765 чел., преодолели 50-процентный порог – 228 чел., не явились – 115.

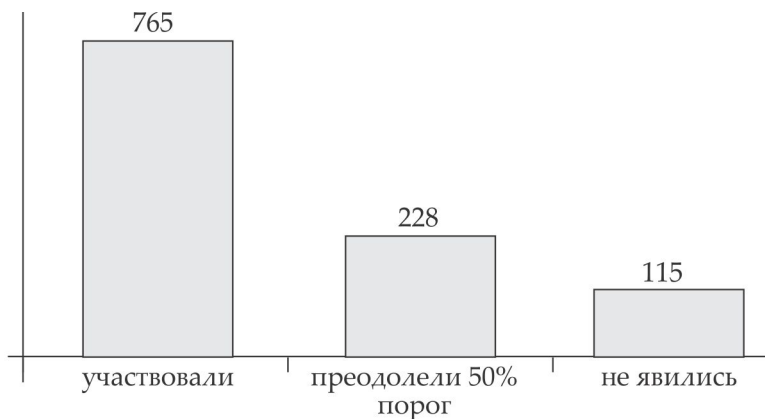


Диаграмма 3. – Общая информация о компьютерном тестировании кандидатов на муниципальную службу [5]

Исследуя международную практику внедрения компьютерного тестирования, экзаменов, полагаем, что образование Центра тестирования явилось логической потребностью.

Другой особенностью кыргызской модели госслужбы является внедрение тестирования на полиграфе в сфере госслужбы.

Правовым основанием проведения тестирования на полиграфе является соответствующее Положение, утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 27 августа 2010 года № 146 «О первоочередных мерах по внедрению системы тестирования на полиграфе в сфере государственной службы» (в редакции от 18 января 2011 года) [2].

Согласно вышеуказанному акту вопросы внедрения и обеспечения централизованного использования полиграфа в сфере государственной службы относятся к ведению Государственной кадровой службы Кыргызской Республики.

В соответствии с настоящим указом система тестирования на полиграфе применяется в следующих случаях:

- замещения политической государственной должности (в порядке, определяемом Президентом Кыргызской Республики);
- проведения конкурса на замещение вакантной административной государственной должности;
- аттестации государственных служащих;
- ротации государственных служащих и служебного расследования (по усмотрению руководителя государственного органа).

Результаты тестирования на полиграфе носят рекомендательный характер.

Тестирование на полиграфе проводится с октября 2010 года. В настоящее время полиграф-тестирование прошли 918 человек: в 2010–2011 г. – 370; в 2012 г. – 198; за 9 месяцев 2013 г. – 350.

На основе проведенных опросов на полиграфе, например, в 2011 году, была проанализирована ситуация по результатам прохождения аттестации сотрудников Госналоговой службы. Среди прошедших испытание 110 государственных служащих – 25 % составили руководители. Интересным оказался итог полученных данных исследования. Так, например, и среди руководителей, и среди специалистов по количеству реакций лидирующее место заняли реакции на вопросы о получении незаконного дохода (79 % и 68 % соответственно). На втором

месте оказались реакции на вопрос об использовании служебного положения в личных и корыстных целях (61% и 54%).

Как показывают полученные среди руководителей и специалистов по количеству реакций лидирующее место занимают реакции на вопросы о получении незаконного дохода (79% и 68% соответственно) и использовании служебного положения в личных и корыстных целях (61% и 54%).

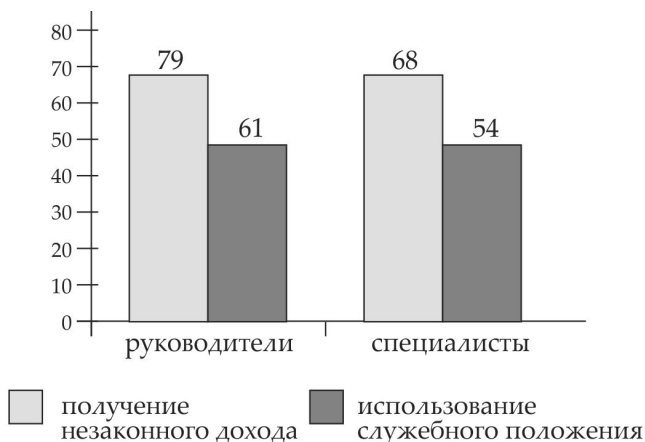


Диаграмма 4. Результаты тестирования на полиграфе госслужащих Госналоговой службы при проведении аттестации [5]

По результатам проведенной аттестации в 2011 г. в Госналоговой службе при Правительстве Кыргызской Республики вынесены решения с учетом результатов опроса на полиграфе, в итоге 5 госслужащих переведены в другие отделы, 1 уволен по собственному желанию. При проведении аттестации госслужащих Счетной палаты КР в 2013 г. 8 были уволены [8].

При проведении конкурса на должность статс-секретаря больше всего реакций в процентном соотношении возникает у конкурсантов в связи с вопросами о получении незаконного дохода в рамках предыдущей деятельности и планировании таковых на будущей работе (44% из 27 опрошенных). Второе и третье место соответственно (41% и 37%) занимают вопросы о злоупотреблении алкоголем на рабочем месте и подлинности представленных документов. Одна третья часть опрошенных использует служебное положение и информацию в личных целях.

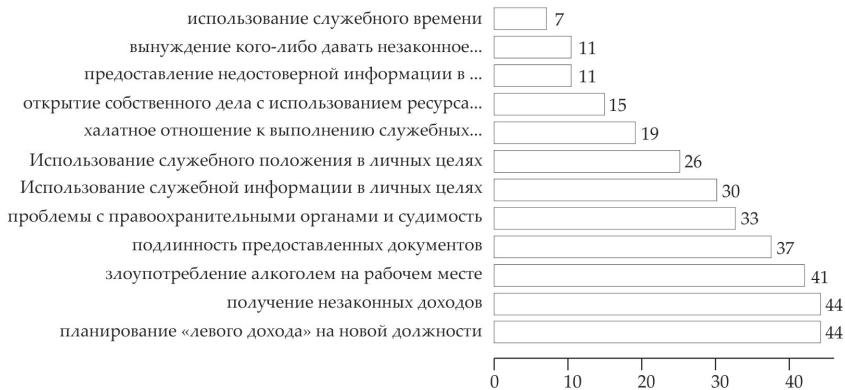


Диаграмма 5. – Доля соотношения реакций на заданные вопросы у конкурсантов на должность статс-секретаря [5]

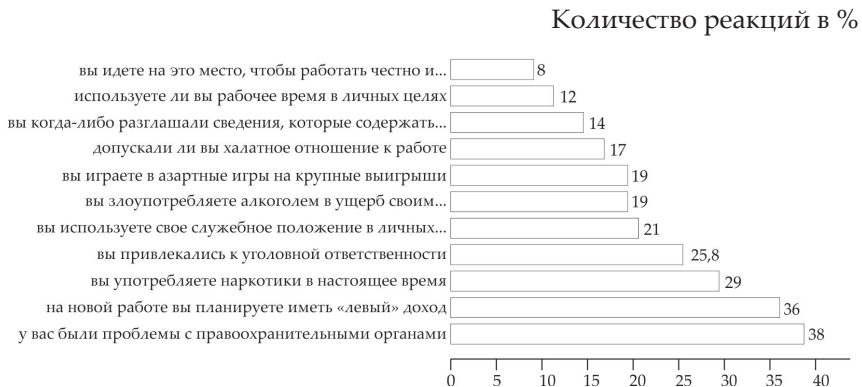


Диаграмма 6. – Результаты тестирования на полиграфе кандидатов, участвовавших на конкурсе на вакантные административные госдолжности в Управление по контролю за оборотом этилового спирта и алкогольной продукции Госналоговой службы [5]

Таким образом, вышеприведенные данные свидетельствуют, что тестирование на полиграфе должно стать необходимой частью новейшего направления в современных технологиях, направленных на отбор ответственных и честных работников.

Вышеуказанные данные свидетельствуют, что, несмотря на негативное отношение представителей государственного и негосударственного секторов, применение тестирования на полиграфе позволяет выявить скрываемую работником информацию, которую обычным путем трудно узнать, и

выявляет истинные причины поступления на работу. И именно это будет способствовать осуществлять качественный отбор нанимаемых государственных служащих, что поможет избежать случайных людей в рядах государственной службы.

По оценкам зарубежных экспертов, периодические аттестация, проверки персонала на полиграфе позволяют рассчитывать на сдерживающий эффект таких проверок. Когда работник знает, что по условиям работы он будет проверен на «детекторе лжи», он, скорее всего, воздержится от действий, наносящих ущерб своей организации и портящих ее имидж.

Однако в обществе такое ноу-хау вызвало неоднозначную реакцию, как со стороны политиков, так и со стороны гражданского сектора. По мнению одних, детектор лжи – это инновационный метод в борьбе с коррупцией и очищении кадров. По мнению других – не более чем пустая формальность, которая не даст результатов. До сих пор вокруг полиграфа и его применения идут горячие дискуссии и споры, в том числе и о нарушении прав граждан и человека, установленные Конституцией.

Следствием этого послужило, что направленный в Аппарат Правительства Кыргызской Республики в 2012 г. проект Закона «О применении полиграфа», разработанный Госкадровой службой, был возвращен [5].

Изучая международный опыт, а также не уменьшающиеся споры вокруг применения полиграфа, можно согласиться, что полиграф в настоящее время относится к нетрадиционным и, скорее всего, дополнительным средствам получения доказательств. Однако, учитывая увеличивающийся интерес к применению полиграфа и растущий спрос на проведение проверок на полиграфе за рубежом, можно с уверенностью предположить, что скоро он станет традиционным и у нас, и правомерность, эффективность его применения ни у кого не будет вызывать сомнений.

Бороться с коррупцией надо сообща и действенно, а не применять двойные стандарты. Тогда честь, достоинство и престиж госслужбы будут действенными факторами.

Тем не менее, при наличии ряда достижений Центра тестирования, наблюдается ряд проблем, которые необходимо решать в кратчайшие сроки:

- непонимание и непринятие новой политической элитой страны компьютерного тестирования и опроса с использованием полиграфа при поступлении на государственную и муниципальную службу, а также при карьерном продвижении государственных и муниципальных служащих;
- мифы и реальность опроса с использованием полиграфа;
- обучение и повышение квалификации экспертов-полиграфологов;
- ранее принятое ошибочное решение о делегировании полномочий госорганами в подготовке предметных тестовых вопросов послужило тому, что в настоящее время имеется утечка информации по тестовым заданиям и наличие у участников тестирования ответов на предметные тестовые вопросы;
- слабое владение компьютерными навыками у участников тестирования, особенно у госслужащих отдаленных районов и областей;
- в связи с передачей Госкадровой службе функций прохождения муниципальной службы имеются определенные трудности по внедрению компьютерного тестирования на муниципальной службе, а также по обучению муниципальных служащих правилам прохождения компьютерного тестирования;
- разработка тестовых заданий по вопросам прохождения муниципальной службы, а также по основам местного самоуправления.

В рамках дальнейшей работы Центра тестирования планируется:

- открытие дополнительных филиалов Центра;
- осуществление организационно-методического руководства деятельностью операторов в филиалах;
- разработка и утверждение порядка прохождения, подготовки и переподготовки системных администраторов, операторов Центра и его филиалов в регионах;

- усиление обеспечения в пределах своей компетенции соблюдения режима защиты информационной системы тестирования и конфиденциальность тестовых заданий;
- разработка и введение психометрического тестирования на госслужбе и в других сферах;
- рассмотрение вопроса о предоставлении платных услуг компьютерного тестирования, полиграф-тестирования ведущим бизнес-компаниям, банкам и другим крупным предприятиям и др.

Темп жизни высок. Объем информации, необходимой чиновнику для выполнения его обязанностей, расширяется. В то же время эта информация быстро устаревает, ее надо обновлять. Специалисты считают, что знания, полученные в школе или вузе, достаточны лишь на первые 3–5 лет работы, после чего требуется переподготовка. Поэтому, чтобы удержаться на уровне предъявляемых требований, следует постоянно пополнять свои знания, совершенствовать навыки. Это относится не только к тем, кто собирается занять вакантное место. Без такого постоянного самосовершенствования можно потерять и то место, которое занимаешь, если не пройдешь очередную аттестацию.

Конечно, система компьютерного тестирования не является панацеей для отбора лучших из лучших. Но, тем не менее, неоспорима необходимость знания законодательства, а также владения содержанием тех нормативных правовых актов, которые будут использованы в профессиональной деятельности при замещении должности.

Государство только тогда может стабильно, компетентно и профессионально выполнять свои функции, когда сформирует стабильный, компетентный и профессиональный корпус государственных служащих. Кадры во все времена решали и решают все. Главное для них – высокий профессионализм и честное служение государству и народу.

Список литературы

1. Указ Президента Кыргызской Республики от 28 февраля 2007 года № 77 «О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга

исполнения законодательства Кыргызской Республики о государственной службе», газета «Эркинтоо» от 6 марта 2007 года № 17.

2. Указ Президента Кыргызской Республики от 27 августа 2010 года № 146 «О первоочередных мерах по внедрению системы тестирования на полиграфе в сфере государственной службы» (в редакции от 18 января 2011 года).
3. Официальный сайт Государственной кадровой службы Кыргызской Республики – www.mkk.gov.kg.
4. Интернет ресурсы: http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=64&Itemid=93&lang=ru; http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&catid=112%3A2012-07-13-12-19-21&id=1071%3A2012-07-13-12-29-31&Itemid=93&lang=ru.
5. Материалы Государственной кадровой службы Кыргызской Республики.
6. Указ Президента Кыргызской Республики от 2 августа 2012 г. № 141 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Кыргызской Республики «Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы Кыргызской Республики» от 28 июня 2006 г. № 327».
7. Приказ Государственной кадровой службы Кыргызской Республики от 22 февраля 2013 г. № 26.
8. «Холодильники» Счетной палате не требуются // Вечерний Бишкек, 31 мая 2013 г.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

Потёмкина Ю. С.¹

Аннотация

В статье рассматривается ответственность как личностная характеристика, как категория психологии личности, как юридическая категория и как мера компетенции на должности.

Ключевые слова: *ответственность, государственная служба, юридическая категория, мера компетенции на должности.*

Abstract

The article reviews responsibility as personal characteristics, as a category of psychology of personality, as legal category and as a measure of competence in the job capacity.

Key words: *responsibility, public service, area of responsibility, legal category, measure of competence in the job.*

Комплексной оценкой управленческой деятельности, в частности в сфере государственной службы, является категория эффективности, которая имеет экономическое, социальное, личностное (как в ежегодной оценке) и другие измерения. Определяющим фактором успешности государственного служащего может быть названа категория ответственности. Какие бы технологии организации деятельности ни применялись – безответственный работник способен испортить результат. Таким образом, во-первых, возникает потребность в измерении уровня ответственности работника; во-вторых, появляется потребность в прогнозе – насколько ответственным будет поведение работника в будущем; в-третьих, возникает необходимость создания инструментов влияния на повышение уровня ответственности лица в пределах компетенции как по должности, так и в команде, привлекается к управлению.

¹ Аспирант кафедры государственной службы и кадровой политики Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
01033, Украина, г. Киев, ул. Горького, д. 37/13, кв. 18, тел.: +38 095 242 92 26

Тема ответственности присутствует в трудах философов, начиная с античности. Утверждение относительно ответственности находим в работах Платона и Аристотеля. Проблема ответственности, свойственная человеку как личности, активно прорабатывается в эпоху Возрождения и Нового времени и актуализируется через свободу и ответственный выбор (Л. Б. Альберти, Т. Гоббс, Дж. Локк, Д. Юм, Дж. Милль). Внимание проблеме ответственности уделяли И. Кант, Г. В. Ф. Гегель. Весомый вклад в создание основ общей теории социальной ответственности внесли М. Бубер, П. Дракер, Г. Йонас, Д. Лэдд, Г. Ленк, Г. Маккион, К. Митчем, а также А. Ф. Плахотный, Т. Ярошевский и др.

Специфика юридического аспекта ответственности освещена в работах И. Л. Бачило, С. Н. Братусь, С. А. Кохан, О. В. Петришина, И. В. Самощенко, А. С. Иоффе, М. Д. Шаргородского, А. Н. Якуби, С. С. Яценко и др.

Исследуют проблемы ответственности и психологи, в частности, И. Д. Бех, Т. Г. Гаева, С. Б. Сяканов, А. В. Лопуховский, Т. В. Морозкина, М. В. Свечение, которые считают, что она является характеристикой отношения личности к людям, и определяют ее как системное качество, благодаря сформированности которого человек становится способным осознавать отдаленные последствия своих поступков, у него развивается высокая чувствительность к моральным аспектам ситуации.

Научные поиски в сфере юриспруденции, государственной службы и управления, социологии, психологии освещают отдельные аспекты проблемы ответственности. Между тем, до сих пор нет устойчивого представления и средств разграничения ответственности, например, на внешнюю (делегированную или самостоятельно взятую) и внутреннюю. В частности, на наш взгляд, важно ответить на следующие вопросы: делегирование полномочий и частичное выполнение работы влияет на уровень ответственности руководителя и его заместителя, или она делегируется в полном объеме; где граница личного долга и коллективной ответственности, можно ли спрогнозировать уровень ответственности как личностной характеристики. Научное обоснование аспектов проявлений и влияния на

категорию ответственности позволит рассматривать их как инструмент определения должностной регламентации полномочий государственных служащих.

Системный анализ в указанном направлении, на наш взгляд, является актуальным для науки государственного управления, что в частности подтверждается задачами по разработке нормативно-правового обеспечения государственной службы с учетом компетентностей людей в связи с принятием нового Закона Украины «О государственной службе» [1], который вступает в силу с 1 января 2014 года.

Целью данной публикации является описание трансформации видов ответственности государственных служащих исходя из обстоятельств их профессиональной деятельности.

В целом уровень ответственности государственного служащего оценивается по результатам его деятельности, но для практических целей управления необходимо знать большое количество параметров и свойств, которыми этот уровень определяется. В основу нашего исследования положен комплексный подход к ответственности государственного служащего, который предусматривает рассмотрение этого качества как «личностную характеристику», «катеорию психологии личности», «юридическую категорию» и «меру должностной компетенции».

В истории общественного развития можно выделить несколько этапов, которые кардинально повлияли на формирование личности и осознание индивидуальности на основе ответственности перед другими людьми.

Процесс становления личности и формирование личной определенности на основе ответственного отношения к себе и окружающим изначально рассматривался философами и социологами во взаимодействии с проблемами морали и нравственности. В Древней Греции сложились две традиции обоснования ответственности. Согласно одной традиции, ответственность определяется через соотношение понятий «причинность», «свобода» и «совесть», а в социологии – через

«возмездие», «справедливость» и «обязанность». Главная роль в воспитании личности, по Сократу, принадлежит знанию. Человек, который знает, что такое ответственность, просто не может быть безответственным. Здесь присутствует определенная актуализация знания. В каком состоянии должна находиться личность, для того чтобы она была ответственной? Среднее сословие – лучшее для ответственных действий, потому что середина, по Аристотелю, тождественна совершенству. Философ дает ответ и на такой вопрос: какая личность может быть действительно ответственной? Ответом будет: только высоконравственная личность, ведь в аморальной личности форма ответственности не совпадает с внутренним состоянием его души. Действия ответственного индивида должны быть взвешенными, сознательными, свободными, им должно соответствовать особое душевно возвышенное состояние. В Древнем Риме ответственность рассматривали в качестве следования добродетели и закона. В эпоху Возрождения, провозгласившей уникальность и автономность личности, ответственность рассматривали с позиций способности сравнения личных и общественных потребностей.

В современном обществе ответственность становится качественной характеристикой поддержки социального устройства общества. Важную роль приобретают механизмы, позволяющие соотнести личный и общественный интерес через определение ответственности сторон.

В результате, в философском знании процесс становления личности и формирование личной определенности на основе ответственного отношения к себе и окружающим рассматривались в соотношении с проблемами морали и нравственности, а в социологическом знании социальная ответственность исследовалась как качественная характеристика поддержания социального порядка в обществе.

Ответственность представляет собой выражение целостности личности, единства свободы и поступка. Ответственность как важнейшее качество личности имеет социальный характер, поскольку она, во-первых, направляет действия человека в соответствии с принятыми в обществе нормами; во-вторых,

предполагает свободу выбора и готовность отвечать за свои действия; в-третьих, ответственность диктуется осознанием существующих объективных условий и предполагает понимание возможностей данной ситуации и собственных возможностей в ней; в-четвертых, ответственность человека означает его способность к самоконтролю и саморегуляции, к самоограничению в своих действиях, требует от индивида дисциплинированности, единства слова и дела. Социальный характер ответственности, таким образом, является выражением способности индивида быть личностью, ясно осознавать смысл своей жизни и играет в ней активную роль.

В жизни человеку приходится выполнять огромное количество социальных ролей и каждой из них соответствует та или иная форма социальной ответственности. В частности, выделяют следующие виды социальной ответственности моральная представляющая внутренние переживания человека за свои поступки и ассоциируется с его совестью, правовая ответственность, которая выражает юридическую оценку действий и профессиональная, связанная с творческой реализацией лица своей профессиональной роли.

Ролевая теория личности описывает ее социальное поведение двумя основными понятиями: «социальный статус» и «социальная роль». Основные положения этой теории были сформулированы американскими социологами Дж. Мидом и Г. Минтоном [2, с. 135].

Социальная роль напрямую влияет на уровень и качество внешней ответственности лица, в то время как оно выполняет свои обязанности. Его внешняя ответственность сформирована в системе координат ценностей того коллектива и организации, в которой работает это лицо. Социальная роль государственного служащего гораздо сложнее, поскольку она по своей сути должна формироваться обществом и соответствовать его требованиям. Между тем, в результате различных и непоследовательных социально-исторических трансформаций в Украине система координат ценностей государственных служащих большей частью не соответствует тем требованиям, которые на них возлагает общество.

Каждая ситуация выстраивает ряд требований к поведению и действиям личности, чем и определяется ее специфика. Специфика ситуации инициирует личностные характеристики, проявление которых необходимо для выполнения требований ситуации. Как устойчивая характеристика личности или как форма поведения, ответственность может быть испытана и понята по совокупности различных ситуаций, которые требуют соответствующей реализации.

У каждого человека возникает определенный «набор» жизненных ситуаций, в которых он способен или не способен реализовывать ответственное поведение. Личность с адекватным уровнем ответственности примет ответственность только в тех ситуациях, в которых она способна что-то изменить. Неконструктивным и неадекватным будет поведение человека, который во всех ситуациях, при любых условиях чувствует себя лично-ответственным или постоянно делегирует ответственность другим лицам.

Институт делегирования берет свои истоки со времен римского права, когда были определены основные принципы его функционирования. Они без особого изменения были реализованы в практике государственного строя многих стран мира.

Делегирование (от лат. *Delegare* – надеяться, передавать) понималось как поручение части полномочий носителя первичных прав – делеганта (делегатора) лицу, которое принимает данные полномочия, – делегату [3, с. 103]. Делегирование в публичном праве того времени не носило консенсуального характера, оно предусматривало обязательное принятие специального закона (*imperium lex curiata de iurisdictione*), подтверждающего акт делегирования. Делегант вправе контролировать выполнение переданных полномочий делегата. Носитель переданных полномочий не мог делегировать их далее, в соответствии с правилом *delegatus non potest delegare* [4, с. 16–21, 32–33].

Делегирование как термин, используемый в теории управления, означает передачу задач и полномочий лицу, которое

принимает на себя ответственность за их выполнение [6, с. 308]. С помощью делегирования руководитель распределяет среди сотрудников задачи, которые должны быть выполнены для достижения целей всей организации. Если задача не делегируется другому лицу, руководитель вынужден будет выполнить ее сам. Это, конечно, во многих случаях просто невозможно, поскольку время и способности руководителя ограничены. Поэтому, делегирование можно рассматривать как акт, который преобразует человека в руководителя [5, с. 308].

Сущность понятия ответственности представляет собой категорию этики и права, отражающую особое социальное и морально-правовое отношение личности к обществу, которое характеризуется выполнением своего нравственного долга и правовых норм, способность человека сознательно (добровольно) выполнять определенные требования и осуществлять поставленные перед ним задачи [6, с. 32].

Рассматривая ответственность как личностную характеристику, можно предложить следующее определение *ответственности государственного служащего*: ответственность – это осознание индивидом своей обязанности перед обществом, а также понимание в свете этого долга сути и значения своих поступков и необходимости согласования с повинностями и задачами, возникающими в связи с потребностями общественного развития.

Целесообразно отметить, что с точки зрения психологической науки под понятием ответственности понимают различные формы контроля субъекта за своей деятельностью с точки зрения выполнения им введенных норм и правил.

В настоящее время в психологии зарубежные и отечественные авторы рассматривают феномен ответственности в таких аспектах, как морально-этическое качество, форма проявления локус-контроля, профессиональное качество, свойство личности [7, с. 12].

Ответственность – осознание личностью своей повинности, собственных обязанностей и разумное их выполнение. Обязан-

ность как сознательный акт-необходимость человека касается не только его самого, но и других людей. Человек действует на основе глубокого осознания принятой или самостоятельно поставленной перед ним цели. Как правило, он должен быть ответственен не только за что-то, но и перед кем-то, за кого-то. Поэтому ответственность возникает в структуре личности ведущей ценностью, характеризует ее социально-нравственную зрелость [8, с. 35].

Ответственность является важнейшим качеством человека, потому что, принимая на себя ответственность, он самореализуется.

Очевидно, что занятость специалиста работой зависит от уровня самореализации. Сфера государственной службы не является исключением. Потому процесс самореализации не только гармонизирует личность государственного служащего, но и оптимизирует социально-психологический климат в коллективе (государственном органе), что напрямую влияет на показатели эффективности его деятельности.

Многие ученые (А. Г. Асмолов, Г. А. Балл, Б. С. Братусь, Д. А. Леонтьев, Р. Мей, А. А. Реан, В. И. Слободчиков, В. Франкл) важным условием самореализации человека считают ответственность личности. Чем выше уровень личностной свободы и ответственности индивида, тем в большей степени он является субъектом собственной деятельности. Как субъект собственных поступков государственный служащий должен действовать сознательно и с учетом переживаний и действий других людей, норм общественной морали, осознавать ответственность перед обществом за результаты своей деятельности.

Ответственность субъекта определяется как сознательное отношение специалиста к выполнению всех предлагаемых ему обществом и производством норм и требований. Ответственное отношение к делу может потребовать развития определенных качеств личности, не всегда даже ей присущих, в зависимости от выполняемых функций. Это можно объяснить тем, что профессиональная ответственность личности выступает психологическим фактором, детерминирует карьерное

продвижение специалиста, поскольку она связана с оценкой мотивации и контроля профессиональной деятельности. Повышение профессиональной ответственности в группе более опытных коллег объясняется возможностью, которую она дает для оценки и контроля в процессе профессионального прогнозирования, определения цели и формирования жизненных и профессиональных планов в ближайшем и отдаленном будущем специалиста. Кроме того, ответственность в значительной степени определяет статус специалиста, в какой мере ему доверяют коллеги и руководители.

Рассматривая ответственность как категорию психологии личности, «ответственность государственного служащего» можно определить как готовность индивида, с высоким уровнем самореализации, для которого социальные требования и моральные предписания являются внутренними регуляторами его деятельности и поведения, сознательно отвечать за принятые им решения.

Исторически одним из первых подходов к проблеме ответственности был юридический подход. Это во многом объясняется тем, что ответственность сначала связывалась с идеей наказания за вину.

Основаниями юридической ответственности являются состав правонарушения, деликтоспособность (вменяемость, дееспособность) субъекта и наличие законодательства. Юридическая ответственность наступает только за факт правонарушения, который в литературе называют «состав правонарушения».

Юридическую ответственность можно определить, с одной стороны, как вид государственного принуждения к исполнению требований права, что связано с возможностью применения принудительной силы государства и выражено в санкциях правовых норм, а с другой стороны, как предусмотренную нормами права обязанность субъекта правонарушения претерпевать неблагоприятные последствия, которые выражены в лишении его определенных благ, таких как свобода, имущественная независимость и т.п. [9].

Понятие юридической ответственности может быть раскрыто с помощью анализа ее существенных признаков. Во-первых, юридическая ответственность – это особое политико-правовое состояние. Именно термин «состояние» выступает родовым относительно этого понятия. Во-вторых, юридическая ответственность – это вид и мера государственного принуждения. Это своеобразная негативная осуждающая реакция государства относительно противоправного поведения индивида. Государство применяет к правонарушителю указанные в законе лишения или ограничения личного или имущественного характера, несмотря на его желание, заставляя его тем самым придерживаться требований закона. Также юридическая ответственность – это состояние, при котором правонарушитель претерпевает неблагоприятные последствия, поскольку она (ответственность) влечет за собой ограничения личного, организационного или имущественного характера. Признание субъекта права правонарушителем всегда изменяет в сторону ухудшения его юридический статус (например, ограничение свободы) [10, с. 56]. Юридическая ответственность возникает и реализуется только на основе и в пределах норм права и определяется санкциями правовых норм, осуществляется в специальных процессуальных формах, с соблюдением как национального (внутригосударственного) права, так и международных норм.

Институт ответственности государственных служащих является комплексным правовым институтом, общественные отношения в котором регулируются нормами различных отраслей права. Так, согласно ст. 38 действующего Закона Украины «О государственной службе» [11] лица, виновные в нарушении законодательства о государственной службе, несут гражданскую, административную или уголовную ответственность согласно действующему законодательству. В новом Законе Украины «О государственной службе» [1], который вступает в силу с 1 января 2014 года, будет содержаться раздел, посвященный дисциплинарной и имущественной ответственности государственного служащего.

Таким образом, как юридическая категория, ответственность государственного служащего – это регламентированная правовыми нормами реакция со стороны уполномоченных

субъектов на действия государственного служащего при осуществлении им своих полномочий, которые проявляются в несоблюдении установленных Конституцией Украины, Законами Украины и подзаконными нормативно-правовыми актами запретов, невыполнении установленных законом обязанностей, и выражается в применении к лицам, совершившим такие действия (или бездействие), средств воздействия согласно законодательству Украины.

Одним из острых вопросов при обсуждении проблемы профессиональной ответственности является вопрос о компетенциях и полномочиях конкретного лица, которые детерминированы его профессиональной ролью. Работник может быть профессионально ответственным только за то, на что у него есть полномочия. В то же время, наличие каких-либо полномочий должно порождать ответственность [12 с. 149]. Таким образом, границы профессиональной ответственности детерминируются полномочиями, которыми наделен тот или иной субъект деятельности. Поэтому не случайно, как отмечает Питер Фердинанд Друкер, «в политическом словаре отсутствует термин «ответственность», а есть термин «ответственность и полномочия» [13].

Под полномочиями понимают органическое право использовать ресурсы организации и направлять усилия ее сотрудников на выполнение определенных задач. Полномочия делегируются должности, а не индивиду, который занимает ее в данный момент. Это отражено в старой военной поговорке – «честь отдается мундира, а не человеку» [6, с. 310]. Когда лицо меняет работу, он теряет полномочия старой должности и получает полномочия новой.

Если полномочия превышают ответственность, открывается свобода для административного произвола, поскольку многие действия руководителей могут оставаться безнаказанными. Обратная же сторона ситуации приводит к параличу активной деятельности из-за страха негативных последствий для себя. Поэтому соответствие полномочий и ответственности в каждом звене управленческой структуры является одним из важнейших условий ее нормального функционирования.

Круг ответственности можно определить как список порученных лицу или взятых им на себя дел, результат обработки которых определяет и меру ответственности. Объединение круга ответственности и меры ответственности создает объем ответственности.

Будем считать, что ответственность государственных служащих в процессе реализации государственно-служебных отношений – это обеспечение достижения нужного результата в любом деле или готовность отвечать за отсутствие результата и нести за это наказание.

В основе социальной ответственности в контексте профессиональной деятельности лежит материально-экономический фактор, поскольку ответственность фиксирует особую зависимость индивида от общества и государства через формирование необходимых компетенций (умение выполнять определенные функции), возможность применения личных компетенций в рамках профессии; изменение внутригрупповых профессиональных статусов в связи с развитием компетентности (социально-профессиональная динамика и мобильность); социальную ценность (значимость) выполняемого дела; материальное положение; социальную защищенность [14, с. 17–18].

Социальная ответственность государственного служащего предусматривает наличие взаимных отношений между субъектом и инстанцией: не только субъект отвечает перед инстанцией, но и инстанция несет обязательную ответственность перед субъектом по созданию условий для выполнения возложенных на него обязанностей.

Социальная ответственность, с одной стороны, существует как объективное качество социального статуса, регулируемого внешними нормами (повинность), с другой – преломляется в субъективной мотивации выполнения возложенных статусом функций (обязанность).

С позиций профессиональной деятельности ответственность определяет соотношение реального и ожидаемого результата,

а также полноту использования работником имеющихся возможностей.

Рассматривая ответственность как меру компетенции по должности, можно предложить следующее определение: *ответственность государственного служащего* является способностью конкретного работника обеспечивать эффективное функционирование государственного органа, в рамках которого он выполняет свои должностные обязанности, при условии надлежащей организации труда в государственном органе и предоставления государственному служащему необходимых и достаточных прав для выполнения обязанностей, закрепленных в его должностной инструкции.

В заключение хотелось бы отметить, что уровень ответственности человека может стать основой при распределении работников на должностях, и его определение является актуальным не только на первых этапах, когда индивид еще только претендует на занятие должности, но и при прогнозировании того, насколько ответственным будет поведение работника при выполнении должностных обязанностей. Ведь со временем, под влиянием внешних и внутренних факторов, могут изменяться как субъект, так и требования к занимаемой им должности. Ответственность не является постоянной категорией, и тот уровень ответственности, который был достаточен вчера, может уже не соответствовать сегодняшним требованиям.

Учитывая это, предлагаем рассматривать ответственность государственного служащего как категорию, которая отличается от существующей при наличии новой особой характеристики трансформации одного вида ответственности в другой, исходя из обстоятельств его профессиональной деятельности.

Список литературы

1. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
2. Социология [Учебное пособие] / [О. В. Шиняева, И. Г. Гоношилина, И. А. Зосименко и др.]. – [в 2-х частях]. – Информика. – 2011. – 184 с.
3. Бартошек М. Римское право: (Понятия, термины, определения). / М. Бартошек.: Пер. с чешск. – М.: Юрид. Лит., 1989. – 448 с.
4. Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право (базовый учебник). / И. Пухан, М. Поленак-Акимовская: Пер. с македонск. / Под ред. проф. В.А. Томсинова. – М., 1999. – 448 с.
5. Основы менеджменту / [М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі]: Пер. з англ. – М.: Справа, 1998. – 800 с.
6. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с
7. Алексева Т.В. Філософсько-психологічні підходи до визначення феномену відповідальності особистості / Т. В. Алексева//Збірник наукових праць Інституту психології імені Г.С.Костюка АПН України, за редакцією академіка С. Д. Максименка. – Київ, 2011, – 479 с. – Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pzpp/2011_13_1/9-18.pdf.
8. Бех І. Д. Психологічні джерела виховної майстерності: [навч. посібник.] / І. Д. Бех. – К.: «Академвидав», 2009. – 248 с.
9. Алексеев С. С. Теория права. / С. С. Алексеев. – М.: БЕК, 1995. – 311 с.

10. Марчук В. М., Ніколаєва, Л. В. Основні поняття та категорії права. / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва. – К.: Істина, 2001. – 143 с.
11. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
12. Тітаренко О. Г. Відповідальність в управлінні (соціально-філософський аналіз) [Текст] : дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / Тітаренко Олена Геннадіївна. – Х., 2006. – 200 арк.
13. Друкер П. Энциклопедия менеджмента [Текст] / П. Друкер. / Пер с англ. – М. : Вильямс, 2004. – 421 с.
14. Глазунов А. М. Социальная ответственность российских военнослужащих в условиях социальной трансформации (социокультурный аспект) : Автореф. дис... канд.соц.н. : 22.00.04 «социальная структура, социальные институты и процессы» / А. М. Глазунов. – Ростов-на-Дону, 2009. – 27 с.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

А. Р. Езекян¹

Аннотация

Одной из важнейших проблем, которые в настоящее время стоят перед странами постсоветского пространства, является выбор оптимального механизма власти, позволяющего наиболее полно учитывать интересы граждан и обеспечивающего подлинное народовластие. На современном этапе развития истории и государственности служба и служащие стали неотъемлемой частью публичной власти. Народовластие не может осуществляться без грамотных и умелых исполнителей воли народа [7, с. 254]. В связи с этим важно выявить проблемы становления и конституционно-правового закрепления публичной службы, чтобы переосмыслить опыт прошлого, выявить деформации правового регулирования и искать новые решения, дабы способствовать совершенствованию публичной службы.

Ключевые слова. *Публичная служба, модели публичной службы, государственная служба, конституционно-правовое регулирование публичной службы.*

Annotation

One of the major problems that are currently facing the countries of the post-Soviet space is the choice of the optimal mechanism of power, allowing more fully consider the interests of citizens and providing a genuine democracy. At the present stage of development, history and statehood, service and servants have become an integral part of public authorities. Democracy cannot be achieved without a competent and skilled performer's of the people will. In this regard, it is important to identify the problems of establishing and the legal constitutional fastening of the public service, to rethink the experience of the past, to identify the deformation of the legal regulation and to look for new solution, in order to contribute to the improvement of the public service.

Keywords. *The public service model, public service, state service, constitutional and legal regulation of public service .*

¹ *Заведующий кафедры юриспруденции Академии Государственного Управления Республики Армения, Кандидат юридических наук, доцент*

Одним из важнейших проявлений целенаправленной деятельности личности, как и всего общества, является служба. Это понятие используется в разных смыслах: как род человеческой деятельности, как социально-правовой институт, как система органов государственного и местного самоуправления, даже как духовная деятельность и т.д. [3, с. 5]. Значение службы заключается в управлении людьми, в реализации деятельности органов государственного и местного самоуправления и социально-культурном обслуживании.

Институт публичной службы имеет столетнюю историю становления и развития. Опираясь на изучение подходов, имеющих место в юридической литературе, можем отметить, что существуют два основных направления (теории) относительно возникновения публичной службы.

Сторонники первой теории возникновения публичной службы связывают непосредственно с зарождением государства и права. Государство осуществляет свои функции посредством служебного персонала – служащих. Исторически функции гражданской службы, как правило, выполняли личные слуги высокопоставленных лиц. Основной недостаток этой теории состоит в том, что ее сторонники рассматривают факт наличия гражданской службы лишь при наличии определенных лиц, наделенных общественной властью или осуществляющих государственные функции. Таким образом, основной характеризующей чертой публичной службы воспринимается наличие исполнительно-распорядительных функций и обстоятельство наделенности государственными рычагами власти.

По мнению сторонников второй теории, формирование так называемого служебного строя публичной службы как независимой профессиональной деятельности обусловлено буржуазно-демократическими революциями, происходящими в Западной Европе, в результате которых были приняты новые единые правовые акты урегулирования фундаментальных правил жизнедеятельности.

Мы разделяем точку зрения сторонников второй теории, поскольку, чтобы быть целенаправленной, публичная служба должна соответствовать следующим критериям:

- демократизация регулирования;
- целостность гражданской службы и ее элементов;
- обеспечение доверия граждан;
- соответствие разных уровней гражданской службы законодательству [2, с. 117].

Говоря о зарождении термина гражданской службы, нужно отметить, что в правовой системе стран западной Европы (также в англо-саксонской) он соответствует содержанию понятий *civil* (гражданский), *public*, *offentich* (общественный, публичный) и выражает общественную сущность государственной деятельности (в лице государственных органов) и соотношение с институтами гражданского общества.

Публичная служба представляет собой институт государства или подструктуру, направленные на рациональное и должное выполнение государственных функций. Во всех странах, где внедряется этот институт, он должен положительно отразиться на развитии социально-экономической и духовно-культурной жизни.

В научных кругах существует многообразие мнений о роли и значении института гражданской службы.

Публичная служба – это социально-правовой институт, который непосредственно связан с обеспечением государственной деятельности и осуществляется в соответствии с Конституцией и законами [8, с. 346]. Это также целостность публичных отношений общественно-правового содержания, зарождающихся между государством (органы общественной власти) и гражданами, направленная на осуществление политики государства в законодательном порядке [8, с. 346] Публичная служба выступает в качестве одного из основных предметов осуществления государственной политики в ключевых сферах общественных отношений [4, с. 3]. Эффективность гражданской службы большей частью зависит от общественно-политической, социально-экономической ситуа-

ции, существующей в данной стране. Публичная служба – это также духовно-культурная область, поскольку она отражает систему ценностей и моральных норм общества (также конституционную культуру). Наконец, Публичную службу можно определить как политический институт, который непосредственно связан с таким политическим явлением, как государство, и служит этому явлению [8, с. 346]. Государственная (также политическая) власть в любом случае осуществляется определенной государственно-служебной системой и с применением со стороны этой системы организационных, правовых и идеологических средств. Мы считаем, что публичная служба – важнейший конституционно-правовой институт, который является гарантией эффективного выполнения полномочий органов государственного и местного самоуправления.

Как показывает зарубежный опыт, в современных демократических странах определяющие признаки и возможности гражданской службы сводятся к следующему:

- большая часть персонала государственного аппарата связана с публичной службой, что позволяет видеть в ней огромный творческий потенциал,
- статус публичного служащего получают лица, имеющие соответствующую специализацию,
- стабильность персонала государственного аппарата является одной из предпосылок становления правового государства,
- публичная служба дает обществу возможность контроля над законностью, эффективным осуществлением государственной власти.

В современном мире существуют разные модели публичной службы. Уникальность публичной службы в зарубежных странах обусловлена историей развития политических и административных институтов данной страны, особенностью правовой системы, формой государства, экономическим развитием, особенностью осуществления государственных реформ и рядом других факторов. В зависимости от того, к какой правовой системе относится данное государство, выделяют следующие виды публичной службы:

1. Континентальной правовой системе присуще четкое правовое урегулирование, сложная классификация государственных служащих, наличие специальных судов по административным вопросам, которые включают в подсудность также проблемы, касающиеся вопросов госслужащих.
2. Англо-саксонской правовой системе присуще отсутствие «чиновников» в классическом смысле, следовательно, и решение судебных споров, возникших в результате этого.
3. При конфессиональной (религиозной) правовой системе государственная служба осуществляется исключительно на основе религии.
4. На африканскую правовую систему сильно действуют континентальная и англо-саксонская правовые системы, в результате чего системы гражданской службы здесь достаточно разные [1, с. 22].

Широкое распространение получили англо-саксонская и романо-германская модели. Несмотря на модели, получившие применение в разных странах, и на некоторые особенности проблем, вставших перед ними, в последние десятилетия XX века возникла необходимость реформ в системе гражданского управления, в том числе и гражданской службы. Реформы были направлены на повышение роли и эффективности института публичной службы, сокращение числа гражданских служащих и затрат на их сохранение, улучшение их деятельности, расширение демократии гражданской службы и решение актуальных проблем.

Российские исследователи, как правило, пользуются термином «государственная служба», отмечая в то же время, что «в европейских языках прилагательное «государственный» переводится как «цивильный», «публичный», то есть в основу ставится публично-правовой характер государственно-служебных отношений» [6, с. 9]. Следует отметить, что государственная служба является одним из видов публичной службы и их отождествление неприемлемо. Таким образом, гражданская служба как социально-правовой институт более содержательна и не может отождествляться с государственной службой, которая является проявлением гражданской службы.

Другой важной задачей, к которой хотелось бы обратиться в рамках настоящей научной статьи, является рассмотрение рамок конституционного урегулирования гражданской службы. В этом плане интересно наблюдать зарубежный опыт и заметить конституционные решения основных законов других стран.

Так, в статье 33 Основного закона Федеративной Республики Германии 1949 г. установлено, что каждый немец вправе занять государственную должность, а статья 73 установила, что правовое урегулирование правового положения служащих федерации и федеральных объединений находится исключительно в законодательной компетенции Федерации и регулируется федеральным законом служащих – «закон о чиновниках» [1, с. 97]. Конституция Франции 1958 г. (которая включает также декларацию «прав человека и гражданина» 1789 г. и преамбулу конституции 1946 г. (предисловие)) содержит своеобразные правовые регулирования [5, с. 75]. Часть 2-я статьи 6 декларации «Прав человека и гражданина» 1789 г. устанавливает: Каждый гражданин равен перед законом и имеет равные возможности занять любую должность, право перехода на публичную службу и право заниматься работой, соответствующей его способностям. Конституция Франции не предусматривает право регулирования гражданской службы и занятие должности вообще. Несмотря на отсутствие конституционного урегулирования, парламент Франции принял законы, которые регулируют правовое положение, как государственных гражданских служащих, так и гражданских служащих органов местного самоуправления.

В результате конституционных изменений 27 ноября 2005 г. в конституцию РА была внесена норма, непосредственно касающаяся публичной службы. В частности, статья 30.2 Конституции РА установила, что граждане на общих основах, установленных законом, имеют право поступить на публичную службу. Пунктом 2 той же статьи было закреплено, что принципы и порядок прохождения публичной службы устанавливаются законом.

Конституционное решение со стороны Конституции РФ не совсем ясно. Пункт 4 статьи 32 Конституции РФ 1993 г. отмечает, что граждане РФ имеют равные возможности перехода на

государственную службу. Как видим, в Конституции РФ закреплено понятие государственная служба и ничего не говорится о другом ключевом элементе гражданской службы – об муниципальной службе. Можно предположить, что Конституция РФ, закрепив слово «государственный», подразумевает также службу в органах местного самоуправления, поскольку юридическая литература четко отделяет государственную службу от муниципальной. Кроме того РФ принят федеральный закон о «муниципальной службе», регулирующий правовое положение сотрудников (служащих) в местных органах. Конституция Республики Грузия также использует понятие государственная служба, ничего не говоря о публичной службе. Такая же формулировка есть в Конституции Республики Казахстан, где говорится, что граждане Республики Казахстан имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом. Своеобразное решение этого вопроса предложила статья 38 конституции Украины 1996 г., которая не только закрепила равные возможности граждан для перехода на государственную службу, но и отметила также переход на службу в органах местного самоуправления.

На основе предложенного государствами сравнительно-правового анализа конституционно-правовых решений вышеназванной задачи, можем подчеркнуть, что Основной закон РА предложил достаточно точное решение, оставив дальнейшее регулирование на рассмотрение закона.

Подводя итоги, нужно констатировать, что возникновение публичной службы непосредственно связано с буржуазно-демократическими революциями, в ходе которых были приняты первые демократические конституции мира. На наш взгляд, не может быть и речи о публичной службе как профессиональной деятельности, если отсутствуют соответствующие механизмы, которые бы гарантировали целостность публичной службы и ее элементов, ее неприкосновенность, независимость и т.п. Что же касается конституционного регулирования публичной службы в странах постсоветского пространства, то нужно

констатировать, что наиболее удачную формулировку данного явления содержит Конституция Республики Армения. В частности, статья 30.2 Конституции РА установила, что граждане на общих основах, установленных законом, имеют право поступить на публичную службу. Пунктом 2 той же статьи было закреплено, что принципы и порядок публичной службы устанавливаются законом.

Список литературы

1. Административное право зарубежных стран: Учебник (под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцева). – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – С. 431.
2. А. Езекян, Публичная служба как административно-правовой институт (на армянском). «Публичное Управление» (науч. журнал). – Ереван 2012. – № 1–2. – С. 117–127.
3. Государственная служба: учебное пособие, Волкова В. В., Сапфинова А. А., изд. ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012. – С. 207.
4. Качушкин С. В. Конституционно-правовые основы государственной гражданской службы: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридической наук. – М., 2011. – С. 48.
5. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов, 3-е издание пер. и доп. / Под общей ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М.: Норма инфра-М, 2012. – С. 1088.
6. Масленникова, Е. Государственная гражданская служба в Российской Федерации / Е. Масленникова, М. Пресняков, Л. Татарина, С. Чаннов. – М.: Ось-89, 2006. – С. 320.
7. О. В. Волох. Публичная служба как институт народовластия // Вестник ТГУ. – № 292-II. – Томск, 2006. – С. 253–256.
8. Толкования Конституции РА (на армянском) / Под общ. ред. Г. Г. Арутюнян и А. Г. Вагаршяна – Ер.: «Право», 2010. – С. 1086.

ПОТЕНЦИАЛ СУБИНСТИТУТА «ЗАБАСТОВКА» НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Д. Б. Миннигулова¹

Аннотация

В статье рассматривается институт забастовки на государственной гражданской службе. Автором предпринята попытка осмыслить потенциал института забастовки на государственной гражданской службе как крайней формы разрешения коллективного служебного спора. Кроме того определены основные, по мнению автора, правила проведения забастовок на государственной гражданской службе.

Ключевые слова: *государственная гражданская служба, коллективный служебный спор, индивидуальный служебный спор, забастовка на государственной гражданской службе.*

Annotation

The article is devoted to the legal institute of a strike in public civil service. The author considers a strike in public civil service as an utmost form of collective labor disputes solution. Also, the researcher expresses her opinion on what she views as the main rules of strikes in public civil service.

Key words: *public civil service, collective labor disputes in public civil service, individual labor dispute in public civil service, strike in public civil service*

Законодательство о государственной гражданской службе и, в частности Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации [2] (далее по тексту – Федеральный закон о гражданской службе, закон о гражданской службе), не содержит нормы, запрещающей участие в забастовке гражданских служащих. Отсутствие такого запрета, равно как и отсутствие указания на право ее проведения, можно рассматривать с двух позиций: как полное запрещение забастовок на гражданской службе или как разрешение на такие забастовки.

¹ *Заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права. ГБОУ ВПО «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан», адрес 450000, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. З. Валиди д. 40, служ. тел. (347) 272-77-15, minnidinara@mail.ru*

Доктор юридических наук, доцент. Сфера научных интересов: государственная гражданская служба, административное право, служебное право, международное частное право, нотариат.

Отрицая право на забастовку, нередко в литературе утверждается, что «государственный служащий ограничен в требованиях к государству, так как сам олицетворяет государство» [3, с. 371]. В данном случае речь идет, по нашему мнению, во-первых, о государственной службе, которая имеет три вида (военная, правоохранительная, гражданская); во-вторых, приведенное утверждение носит идеологический характер периода советского строительства; в-третьих, отождествляются понятия «государство», «государственный аппарат» и «государственные органы»; в-четвертых, гражданский служащий может выставить определенные требования, в том числе и к государству.

Некоторые авторы, освещая правовой статус гражданских служащих, наряду с отрицанием права на забастовку, идут значительно дальше и отвергают любую возможность коллективного проявления интересов гражданских служащих. В частности, утверждается, что на государственной гражданской службе не может быть ни коллективных договоров, ни профсоюзных организаций. Более того, делается ничем не подтверждаемое заключение о том, что государственный служащий «не может иметь в служебных отношениях личного и группового, отличающего от интересов государства, которое он представляет» [3, с. 372]. Но поскольку это утверждение явно противоречит действующему законодательству о гражданской службе, которое предусматривает такие права гражданских служащих, делается вывод о непоследовательности законодателя.

Современное законодательство о государственной гражданской службе ничего не говорит о возможности возникновения коллективных споров на гражданской службе. Поэтому этот вопрос, в силу прежних негативных подходов, полностью остается вне поля зрения или отрицается без каких-либо аргументированных и взвешенных доводов.

Возможен еще один вариант, когда законодатель не определил своего отношения к этому вопросу. По нашему мнению, более приемлемым, с точки зрения формально-нормативного подхода, следует признать первый вариант, в соответствии с которым гражданские служащим не запрещено участвовать в забастовках. Наш вывод базируется на следующих доводах:

- во-первых, забастовка является общепринятым способом защиты трудовых прав, а служебные отношения являются разновидностью трудовых отношений (это труд наемных служащих);
- во-вторых, право на забастовку предусмотрено конституционным, трудовым и иными отраслями Российского права;
- в-третьих, допустимость забастовок отвечает общим тенденциям демократизации государственной гражданской службы;
- в-четвертых, законодательство о гражданской службе, в отличие от прежнего законодательства, не содержит прямого запрета на проведение забастовок.

Основные правила проведения забастовок предусмотрены Конституцией Российской Федерации [1], в соответствии с которой (п. 4 ст. 37) забастовка признается как способ разрешения коллективного трудового спора. Согласно п. 2 ст. 55 Конституции РФ «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Согласно п. 3 указанной статьи «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Названные конституционные ограничения по нашему мнению, не свойственны государственной гражданской службе и их нельзя распространять на гражданских служащих.

В определенных случаях российское право ограничивает возможность проведения забастовок. Так, законодательство о труде, исходя из норм Конституции РФ, частично запрещает проведение забастовок, в том числе и в сфере государственной службы [4, ст. 413]. В частности, признаются незаконными и не допускаются забастовки:

- в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других

военных, военизированных и иных формированиях и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи;

- в организациях, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Государственные гражданские служащие и работники органов исполнительной власти под названные ограничения не подпадают. Достаточно серьезный довод, который чаще всего в упрощенном виде приводится для отрицания права на забастовку, состоит в том, что гражданскому служащему запрещается «прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора» [1, п. 15 ст. 17]. Однако это нормативное положение, во-первых, ничего не говорит о коллективном служебном споре и, во-вторых, о праве участия в забастовке. Оно не предусматривает и не означает, по нашему мнению, прямого запрещения проведения забастовок гражданскими служащими.

Для рассмотрения дискуссионного нормативного положения и доводов, приводимых против признания забастовки на гражданской службе, следует уяснить соотношение понятий «прекращение исполнения должностных обязанностей», «служебный спор», «коллективный служебный спор», «забастовка».

Прекращение исполнения должностных обязанностей и забастовка по своему содержанию являются схожими, но не тождественными юридическими категориями и социально-право-

выми явлениями. В первом случае («прекращение исполнения должностных обязанностей») речь идет об отдельно взятом гражданским служащим и именно ему запрещается прекращение служебных обязанностей. Во втором случае (забастовка) вступает определенный коллектив гражданских служащих, которые могут прибегнуть к прекращению выполнения служебных обязанностей в пределах границ, предусмотренных служебным законодательством.

Следует различать коллективный и индивидуальный служебные споры. Федеральный закон о гражданской службе дает легальное определение индивидуального служебного спора, Согласно указанной статьи, индивидуальный служебный спор – это «не урегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоящим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров» [1, ст. 69].

Содержанием индивидуального служебного спора является несогласие гражданского служащего о *правильности применения законодательства о гражданской службе и условий служебного контракта*. В то время как содержанием коллективного служебного спора, которое предусматривает возможность и право на проведение забастовки, являются коллективные разногласия об условиях прохождения гражданской службы. Такие разногласия, как правило, влекут необходимость изменения соответствующих нормативно-правовых актов (законодательства) или локальных актов государственного органа, регулирующих гражданскую службу.

Индивидуальные служебные споры рассматриваются комиссиями по служебным спорам, а забастовка, в том числе правомочность ее проведения, рассматривается судом. Индивидуальный служебный спор всегда является персонифицированным (единичным), даже в том случае, когда он возникает по заявлению нескольких служащих (например, о неправомерности лишения или уменьшения премии,

не выплате материального пособия, не предоставлении жилого помещения и т.д.). Забастовка всегда является формой коллективного требования гражданских служащих соответствующего государственного органа или гражданских служащих отдельного структурного подразделения (филиала, представительства).

Содержанием индивидуального служебного спора не может быть требование об изменении условий прохождения гражданской службы. Основная цель забастовки состоит именно в необходимости улучшения общих условий организации или прохождения гражданской службы, изменения правового статуса определенной группы гражданских служащих.

Опираясь на конституционные положения (Конституцию Российской Федерации [1]) и нормы трудового права (Трудовой кодекс России [4]), можно перенести и применить определенные нормативные правила к возможности проведения забастовки гражданскими служащими. Они должны быть отражены в законодательстве о государственной гражданской службе. Такими общими правилами, по нашему мнению, могут быть:

- установление и соблюдение предварительных примирительных процедур, предшествующих объявлению (проведению) забастовки;
- добровольность участия гражданских служащих в забастовке;
- указание на условия признания незаконности забастовки;
- защита гражданских служащих, участвующих в забастовке, от неправомерного воздействия представителя нанимателя на участников забастовки.

Фактического проведения забастовок гражданскими служащими, в сравнении с развитыми зарубежными странами, российская действительность в настоящее время не существует, они отсутствуют. Во всяком случае, информация об этом в средствах массовой информации отсутствует. Даже в отдаленном будущем, по нашему мнению, такая информация едва ли будут иметь место. Это не означает, что государственные гражданские служащие, хотя бы на абстрактном уровне,

не могут прибегнуть к коллективным служебным спорам и крайней стадии их разрешения – забастовке. Поэтому законодатель должен более четко определить свое отношение к этой форме защиты социально-политических и служебно-трудовых интересов государственных гражданских служащих Российской Федерации.

На государственной гражданской службе следует предусмотреть возможность возникновения и необходимость урегулирования такого субинститута, как коллективные конфликты (споры), в том числе предусмотреть право государственных гражданских служащих на забастовку. Указанный подход обусловлен необходимостью упорядочения отношений между органами государственной власти и организациями государственных служащих.

Данное направление развития законодательства о государственной гражданской службе (именно этой службе, а не военной и правоохранительной) связано с тем, что государственные гражданские служащие имеют право пользоваться надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области занятости. Вместе с тем России необходимо присоединиться к Женевской Конвенции Международной организации труда от 27 июня 1978 г. № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» [5], которая закрепляет эти положения, оставляя право странам-участницам обозначить обстоятельства, при которых ограничивается использование норм о коллективных спорах и забастовках на государственной гражданской службе.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Рос. газ. – 1993. – 25 декабря;
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ. – 2004. – 31 июля;
3. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: учебник / Под общ. ред. И. Н. Барцица. – М.: РАГС, 2007 – 560 с.;
4. Трудовой кодекс Российской Федерации: федер. закон от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 3.
5. О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе : конвенции и рекомендации, принятые Международной организацией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. – С. 1883–1887.

PRINCIPLES OF SENIOR CIVIL SERVICE IN KAZAKHSTAN: INTEGRITY, PROFESSIONALISM AND ETHICS

*Yernar Zharkeshov*¹

The beginning of the twenty-first century heralds a fundamentally different governance climate. The recent global economic and financial crisis has revealed systemic problems in the global financial architecture. We acknowledge that the world has become much more vulnerable and volatile. As the result, the world community has been witnessing different social and political challenges.

These issues need high-quality and effective governance decisions that are predominantly defined by the professionalism of state apparatus, namely policy-makers and civil servants. Therefore, with an invisible hand of market structures, there is a growing global recognition of the need for the visible hand of government to promote economic progress. Nowadays, the countries of the Commonwealth of Independent States (CIS) and perhaps beyond face common challenges due to various factors. Our civil service legislation is still actively evolving by adopting international best practices. Initial specific laws have been adopted only in the mid-1990s. Only a few countries have established special bodies for civil service affairs, and the consistency and continuity of reforms are not always ensured. Moreover, there is a lack of evidence-based research in the field of public administration, civil service and HR management.

The early years of Independence of Kazakhstan witnessed an unprecedented socio-economic turmoil and an uneasy transition into a market economy. The President Nursultan Nazarbayev of Kazakhstan put forward before the Government a task of studying international best practices on public sector reform but avoiding any form of duplicating.

Ever since then the experience of leading countries in the field of civil service has been rigorously investigated. In his Annual

¹ Director of the Research Institute of the Academy of public administration under the President of the Republic of Kazakhstan. He obtained his Master in Public Policy degree at the Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore

Address to the People of Kazakhstan in 2012, President Nazarbayev announced a new Strategy “Kazakhstan – 2050: new political course of the established state”. The strategy’s fifth direction is “*Further enhancement of statehood and development of Kazakhstani democracy*”. The purpose is to form a new type of public administration that is capable of achieving new objectives of serving the society and enhancing the statehood. In other words, there is a need to develop a professional state apparatus free from the administrative – command style of management traditions of the past. These cannot be done without in-depth research on what constitutes an effective citizen-centred civil service.

Taking the abovementioned into consideration, the Academy of public administration under the President of the Republic of Kazakhstan (hereinafter – Academy) has been conducting specific research projects on civil service modernization. The research topics among others include:

- Selection methods into civil service and admission testing
- Developing and managing a personnel reserve for civil service
- Performance appraisal of civil servants
- Legal, methodical and organizational measures to improve working conditions for civil servants and public sector management

The preliminary research findings indicate that the principles of New Public Management with a particular emphasis on genuine orientation of the state apparatus to citizens’ needs, delivery of quality public services and public accountability have been introduced in numerous countries to effectively address the raising demands of their societies.

Furthermore, as the experiences of Singapore, the Netherlands, the United Kingdom and the United States demonstrate effective and responsive civil service systems often have a senior civil service level. It is named differently in different countries, for instance, in the Netherlands – *de Algemene Bestuursdienst* (or in short – *ADB*), in the UK – *Senior Civil Service*, in Singapore – *Administrative service*. In Kazakhstan it has been named “*corps A*”.

Corps A is an executive level of civil service envisioned to ensure the link between the strategic decision-making and implementation, as well as provide continuity of human resources policy and long-term performance of a state agency.

The current civil service reform in Kazakhstan, particularly introduction of the executive level – corps A, promotes the ideals of serving the people and society at large. Such profound changes that require civil service transparency, public accountability and efficient delivery of quality public services aim at increasing the number of civil servants for whom integrity, professionalism and ethics are paramount principles.

A – for avant-garde, B – for base

The reasoning behind the naming corps A and corps B has been raising curiosity of the international expert community. As Alikhan Baimenov, the Chairman of the Agency of civil service affairs of Kazakhstan, put it precisely “A” can be attributed to avant-garde, whereas “B” – for base. Thus, corps A comprises of senior civil servants who are in the frontline of execution, who report to and work closely with political appointees by providing them during decision-making with expert opinion and advice taking into account the availability and quality of financial and human resources in the public sector. The corps B (which is 99,4 per cent of all civil servants in Kazakhstan), on the other hand, includes civil servants who serve as a strong base that ensures adequate implementation of decisions taken and deliver public services to the population. In addition to that corps A servants are called to provide stability and continuity when political appointees change.

Open selection inculcates public trust and renews civil service

Between the 3rd April and the 3rd May 2013 the number of applications for corps A reached 2 024. Among them 511 were civil servants already occupying the positions qualified as corps A positions under the new amendments to the Law on civil service introduced in March 2013. Notably, 30 per cent of those 511 failed to obtain the threshold value during testing.

As a result the personnel structure of the newly created corps A has now been renewed by 30 per cent giving opportunities to those high potential civil servants who might not have had opportunities to be noticed before the reforms. About a half of that renewal included entrants from the private and quasi-governmental sectors demonstrating professionalism and character of integrity. This dispelled the myth that senior civil service positions are not reachable and form a closed circle which is not unattainable by outsiders (non-civil servants, or lower position civil servants). Taking into account the feedback received from the public and mass media it can be argued that such open selection inculcated greater trust in civil service and the government at large.

Kazakhstani society has gone through the transition and reached a mature, established statehood. In order for the state to develop in a sustainable manner there needs to be rule of law which is to be ensured first and foremost by the law abiding and law promoting civil servants.

The role of the Academy in increasing the professionalism of corps A

The Academy has designed special training seminars and programmes taking into account the changing nature of competences required of senior civil servants of corps A in today's globalised world.

Between 30 September and 2 October 2013 there was organized a training seminar for corps A, namely for the permanent secretary level. The objective was to improve the participants' skills on leadership, project management and audit in state agencies.

On 3–6 October 2013 there was held in the Academy another seminar for corps A, namely chief of staff of governors of provinces, the capital city Astana and Almaty. The aim was to strengthen the skills and knowledge of the participants on project management, internal audit of state agencies, leadership, conflict theories and prevention and resolution of social conflicts.

Both seminars were organized in with support of *Ecole nationale d'administration* (ENA) and the Policy Advisory Group of leading

experts. The seminar will be held for the governors of provinces and large cities.

While putting together short-term training seminars for corps A, the Academy has also been focusing on longer time horizon training programmes. For instance, the Academy's National School of Public Policy via partnering with *Duke University Sanford School of Public Policy* and the *Federal Executive Institute of the Office of Personnel Management* of the United States has developed a specialized rigorous one year academic programme for high potential civil servants aspiring to enter corps A in the near future. Such a programme has so far no analogs among the CIS countries.

In addition, the Academy has recently established a Centre for competences. The primary mission of the centre is to study the competences profile for civil servants and employees of non-governmental sector, assess and measure their competence level and disseminate best practices in this field. One of the most important modern competences required of civil servants is the ability to effectively manage projects. Therefore, together with the Policy Advisory Group of leading experts currently the creation at the Academy of a Project Management Centre is being contemplated.

Conclusion

It is worth noting that certain concrete measures have been taken in an attempt to foster further professionalization of civil service in Kazakhstan. However, one needs to recognize that there is still a lot more to be done. Incremental steps forward will likely lead to finding those missing puzzles in the picture of an effective civil service that we all in the region aspire to achieve.

One can argue that priorities of civil service reform depend on global, regional and country-specific factors. The pace of reform as well as the level of civil service development is defined by the role of state, the chosen social-economic model, specific challenges and the degree of society's democratization. The above mentioned determines the relevance of enhancing bilateral and multilateral cooperation with countries that have accumulated wide experience and developed efficient civil service systems, as well as the relevance of boosting the regional cooperation. In this regard, it is important

for the countries of the region to build their research capacity and create a strong basis for regional studies.

In spite of the fact that states of the region have common challenges, each country has its own contextual experience that could be shared. The compound of regional experiences creates synergy of immense value, allows avoiding common mistakes and hereby significantly improves the decision-making process. That is the very aim of the Regional hub of Civil Service in Astana. It is now increasingly recognised that the initiative is a timely endeavour the fruitfulness of which is likely to increase in the years to come.

**ИННОВАЦИИ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ**

**INNOVATIONS
IN PUBLIC
ADMINISTRATION**



Rodney Dormer¹

Abstract

This paper discusses recent research into performance measurement and management practices within a range of New Zealand's public service agencies that has revealed six criteria by which organisational performance is defined and directed, namely: economy, efficiency, effectiveness, equity, organisational capital and public capital. However, the research also showed that the emphasis placed on each of these criteria varied significantly between the formal model of external accountability concerned with the management of the public service and the models in use within individual agencies. While the former places significant emphasis on ex ante specification and ex post measurement of performance the latter also employs a more substantive rationality and value-based criteria.

Introduction

It is a curious truth that, even in the professional world of accountancy, but particularly in the world of management, words are often used in a range of contexts without any clear or consistent definition of their meaning. The word 'performance' is used in phrases such as 'performance management', 'performance improvement' and 'performance measurement' without performance itself ever being defined or explained. Referral to a dictionary provides a definition of performance that involves the undertaking of some form of command or predefined action together with the notion of how that action or work is performed. Thus the Canadian Auditor-General's office has suggested: "*the concept of performance requires a comparison of what was expected with what was achieved*" (Mayne, 2003, p.1). But how are those expectations defined and understood? Turning to the literature of Generally Accepted Accounting Practice, that understanding is principally concerned with external accountability and the measurement of changes in the financial position of reporting entities. But is that how external stakeholders and internal managers explain performance?

¹ Lecturer on management accounting and public sector financial management, Victoria University of Wellington, New Zealand

How we conceive and define organisational performance will determine what we will pay attention to and what will be actively managed. However, it is arguable that, following the Better Public Services report (Treasury, 2012) and this year's changes to the State Sector and Public Finance Acts, that New Zealand's model of public sector management is in a state of flux as officials develop a practical expression of ministerial pronouncements and the changed legislative requirements. At the same time, while new ways of working and changed accountabilities are being sought, the common discourse on and formal model of managing organisational performance in the public sector remains largely unchanged. Despite a continuing series of reviews and modifications since the reforms of the 1980s the discourse on public management remains underpinned by theories drawn from new institutional economics and a utilitarian or instrumental view of organisations (Etzioni, 1961). In this view organisational performance can be clearly specified in advance and subsequently managed by the institutional structures and incentives that are put in place to control the actions of rational and largely self-interested actors. This is a singular perspective that takes the position of a principal (in the form of a minister and the central agencies) that seeks to manage public organisations against a consistent set of economically-based ideas and public policy objectives. However, as the following discussion demonstrates, the success of those ideas and objectives is, in practice, evaluated against a more complex set of criteria.

Economy, Efficiency and Effectiveness

Classically performance is evaluated in terms of the *economy*, *efficiency* and *effectiveness* with which objectives are achieved. Together these three criteria have been referred to by Pollitt (1986) as "that triumvirate of virtue" in that they are central to performance management practices in both the public and private sectors. The first two of these, in particular, were a major concern of the public sector reforms of the late 1980s and early 1990s and have remained a significant focus of the New Zealand model of public sector management. The criteria of *economy*, reflecting the how well funding is used to acquire inputs to an agency's processes, and *efficiency*, representing the relationship between an agency's use of inputs and its outputs, are of concern to public sector managers who

must apply limited resources to solve massive objectives (Bower, 1977) and to politicians concerned to avoid any suggestion of public sector profligacy. In times of fiscal constraint they also critically underpin the inevitable trade-offs that ministers and officials must make when choosing and implementing government interventions.

On the other hand, *effectiveness*, or the relationship between an agency's outputs and the outcomes that they achieve, has received different levels of emphasis between different agencies and over time. In part this reflects the difficulty some agencies have in defining and measuring the linkages between their outputs and the outcomes or impacts that they produce. It also reflects the changing concerns of ministers. While much of the ongoing reforms of New Zealand's public sector from 1999 to 2007 sought to place more emphasis on the effectiveness with which public sector managers managed for outcomes, in 2008, in the context of "*the worst economic crisis the world has faced for 80 years*" (Whitehead, 2009, p.1), the newly elected Government swung the emphasis back towards outputs and the cost-effectiveness of their delivery. Following decisions to place caps on government expenditure and the size of the public service (CAB (09) 111), the Secretary to the Treasury suggested: "*at times we've hidden behind the focus on outcomes to be less rigorous on output performance than we should*" (Whitehead, 2009, p.1).

More recently better public management has again been equated with managing for results but still in the context of an 'investment' or 'value for money' approach in which the longer term costs of an initiative is evaluated against its likely impact. Thus government departments are being urged to:

...move away from a culture where value-for-money is a secondary consideration, and towards an environment where leaders and workers are motivated to continuously innovate and improve. (Treasury, 2012, p. 6)

This tension between agency performance defined and managed in terms of the *economy* and *efficiency* with which specific outputs are delivered, and the broader and longer term concepts of the *effectiveness* of performance defined in terms of outcomes or impacts, remains an unresolved issue.

Equity

As a criterion of performance equity is concerned with the way in which services are provided either in terms of the equal availability of services (as in the case of Police services) or the targeted provision of services to those most in need (as is the case with social security benefits paid to invalids). The Australian Steering Committee for the Review of Government Performance has defined the former as *horizontal equity* or “the equal treatment of equals” and the latter as *vertical equity* or “the unequal but equitable treatment of unequals” (ASCRGP, 2005, p. 115).

The significance of this criterion for performance management is its recognition that equity may be achieved at the cost of efficiency in service delivery together with the fact that notions of equity constitute a distinctive characteristic of performance in a public sector context. Thus no one would, hopefully, argue with the proposition that services in respect of water and sewerage should be consistently available to all citizens. But we might argue that some services such as health or policing should be targeted more specifically at the differing requirements of different social groupings. Equity is also reflected in how services are provided and the extent to which government agencies are able to respond positively to questions such as:

- Are all those affected by a decision given the opportunity to have a say?
- Do consultative processes give due consideration to the views of those consulted (i.e. before decisions are made)?
- Does how and where services are delivered take account of citizens’ ability to access them?

However, it should be noted that equity, or ‘fairness’, does not sit comfortably with the instrumental rationality of institutional economics. Rather, it reflects a more substantive rationality that employs values-based judgements and factors that may be implicitly included in decision making processes rather than being explicitly measured and evaluated in monetary terms.

While New Zealand’s formal model of public sector management, and the State sector’s Performance Improvement Framework (PIF)

(SSC, 2012), place little explicit emphasis on equity¹, within the agencies studied, particularly at the local level, managers and their staff did describe a concern to appropriately respond to the differing needs of local communities, ethnic groups and individuals.

Organisational Capital

In a similar manner to the criteria of effectiveness, over the last two decades New Zealand's formal model of public service performance management has placed varying degrees of emphasis on the measurement and management of organisational capital. This has been described by Andrews and Boyne (2010) as including:

- capital management,
- financial management,
- human resources management,
- information technology, and
- leadership.

Ultimately, organisational capital represents an organisation's capability and capacity to deliver goods and services in the future. Although performance information in respect of "organisational health and capability" is now required by the Public Finance Act 1989 (S.40 (d) (iii)), an initial review of agencies' external accountability documents for the 2006/2007 and 2007/2008 financial years provided limited information in this respect. More recently, departmental annual reports are giving this issue broader coverage, albeit with little explanation of the trade-offs involved. The State sector's Performance Improvement Framework (PIF) also:

"... looks at the current state of an agency, then how well placed it is to deal with the issues that confront it in the medium-term future. It looks at the areas where the agency needs to do the most work to make it fit-for-purpose and fit-for-the-future." (State Services Commission, 2012).

This largely self-assessment based model encompasses a range of issues under the headings of:

¹ Although a previous Labour Government did require a number of public service agencies to report annually on their efforts in 'Closing the Gaps' to target those elements of New Zealand society at the lower end of the economic scale.

- leadership direction and delivery,
- people development, and
- financial and resource management.

While the instrumental and market-based logic of New Zealand's formal model of organisational performance management has tended to place an emphasis on the role of Ministers as *purchasers* of departmental goods and services it has done so at the expense of recognising that those ministers are also the *owners* of the assets and capability by which most of those goods and services are produced. The continuing drive for economy and efficiency, to deliver more for less, therefore carries with it the risk that the existing organisational capital will be eroded at the cost of the delivery of future goods and services.

Nonetheless, public service staff interviewed at the national, regional and local levels of a number of a number of different agencies placed a significant importance on managing the culture, capability and capacity of the organisation. At the regional and local levels of one case study agency interviewees described a desire to build a "culture of inclusiveness" in which front line staff are able to take responsibility for the agency's objectives and a common theme in all the agencies studied was the problem of balancing organisational resources and workloads.

Public Capital

As a criterion of performance, *Public Capital* represents the trust and confidence in an agency held by Ministers, major stakeholders and the general public – factors that contribute to the political salience of, and external influence on, that agency's core functions. Although *Public Capital* is not explicitly recognised in the requirements for external accountability documents, it does form part of the formal model of public sector performance management. Its importance was recognised by the inclusion of "Trusted State Services" as one of the key "State Sector Development Goals" promulgated by the State Services Commission (2006a) and has subsequently been reflected in the "External Relationships" element of the State sector Performance Improvement Framework. Here agencies are asked to consider:

- How well does the agency generate common ownership and genuine collaboration on strategy and service delivery with stakeholders and the public?
- How well does the agency meet the public's expectations of service delivery, quality and trust?
(State Services Commission, 2012, p.24 and 25)

The public's trust and confidence has been the subject of a series of surveys (in 2007, 2009 and quarterly since June 2012 ¹) that seek "to find out what services really matter to the New Zealand public" (State Services Commission, 2013). Significantly, those surveys showed that perceptions of service quality in terms of equity and responsiveness (i.e. *how* services are delivered) are more important contributors to public capital than the results or outcomes of those services.

Therefore, while public capital is, in part, based on the rational analysis of evidence of agency performance provided in external accountability documents, it is also based on more subjectively framed information. It should also be noted that a significant element of the State Service Commissioner's annual review of the performance of departmental Chief Executives is, in effect, based on an assessment of the trust and confidence that other agencies and external stakeholders have in their departments.

Within the agencies studied, interviewees at all levels of the organisations explained the importance of the public's understanding of, and support for, their activities. It was suggested that gaining a more positive public image is about managing public expectations and that to this end, to a certain organisational level, the performance of individual staff members includes how well they handle the media. For some of the agencies studied it was also evident that the externally focused sensegiving ² of managers, together with the extent of their relationships with other agencies and community groups, had successfully developed that organisation's public capital.

¹ Details are available from the State Services Commission's website at: <http://www.ssc.govt.nz/kiwis-count>

² Sensegiving is defined by Gioia and Chittipeddi, (1991) as "the process of attempting to influence the sensemaking and meaning construction of others towards a preferred re-definition of organisational reality".

How managers interact with the media, the public, other organisations, and Government Ministers will either enhance or erode understanding and hence the trust and confidence in their agency. Moore (1995) has suggested that the management of public capital (and more broadly 'public value') requires non-elected public servants to assume an active role in the external authorising environment to promote and maintain the trust in, and legitimacy of, their agency. As Coates and Passmore (2008) explain:

Public value assumes that public managers will try to both shape public opinion and have their views shaped in turn. This is much more of a continuous conversation than an exercise in market research and should be viewed as a serious effort to restore trust in the public realm. (p.8)

However, while Moore (1995) and Talbot (2008), among others, have explained the positive impacts of trust and legitimacy, Yang and Holzer (2006) have observed:

... distrust can be used as a political discourse to attack government programmes, reduce government funding, and ultimately impair government performance. To restore public trust, public administrators must improve their performance and communicate¹ it to citizens. (p.116)

Conclusions

From the research it is therefore evident that organisational performance is evaluated against a number of different, and at times conflicting, criteria. Thus, for example, it is possible for performance to be managed efficiently (in terms of the relationship between inputs and outputs) but not effectively (in terms of the relationship between outputs and impacts or outcomes). Similarly, the economy of service provision in the current period may occur at the cost of organisational capital and the ability to provide services in the future.

However, to achieve better public services it will be necessary to manage each of these criteria be recognised and their, at times, conflicting requirements be taken into account.

¹ *Emphasis added.*

References

- Andrews, R. and G. A. Boyne (2010). Capacity, leadership and Organisational Performance; Testing the Black Box Model of Public Management. *Public Administration Review*. May/June 2010, 443-454.
- ASCRGP (2005). Report on Government Services 2005. The Australian Steering Committee for the Review of Government Performance. <http://www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs/2005/chapter01.pdf>, accessed on 29 May, 2005.
- Bower, J. L. (1977). Effective Public Management. *Harvard Business Review*. March – April, 1977, 131-139.
- CAB (09) 111. Capping the Size of Core Government Administration and Giving Priority to Front-line Service Delivery. *New Zealand Cabinet Minute*, 13 March 2009. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.
- Coates D. and E Passmore (2008). Public Value: The Next Steps in Public Service Reform. A paper for The Work Foundation. London. Accessed on 3 September 2009 at http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/201_PV_public_service_reform_final.pdf
- Mayne, J. (2003). Reporting on Outcomes: Setting Performance Expectations and Telling Performance Stories. Toronto: Office of the Auditor General of Canada.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pollitt, C. (1986). Beyond the Managerial Model: the Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services. *Financial Accountability and Management*, 2(3), 155-170.
- State Services Commission (2006a) *Achieving the Development Goals*. Wellington, State Services Commission.

- State Services Commission (2006b) State of the Development Goals Report 2006. Wellington, State Services Commission.
- State Services Commission (2012). Core Guide 1: Understanding the Performance Improvement Framework Agency model. Details accessed at <http://www.ssc.govt.nz/pif> .
- State Services Commission (2013). Kiwis Count Survey. Available at: <http://www.ssc.govt.nz/kiwis-count>
- Talbot C. (2008). Measuring Public Value. A Competing Values Approach. A paper for The Work Foundation. London. Accessed on 3 September 2009 at http://www.theworkfoundation.com/Assets/Docs/measuring_PV_final2.pdf
- Whitehead, J. (2009). Public Sector Performance. Speech to the Public Sector Performance Conference, Michael Fowler Centre, Wellington, 20 July 2009. Wellington: The Treasury.
- Yang K. and M. Holzer (2006). The performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement. Public Administration Review. January/February 2006; 114-126.

НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫЙ ФАКТОР В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Гайдученко С. А.¹

Аннотация

Статья посвящена этнографическому подходу как одному из основных подходов к исследованию организационной культуры в сфере государственного управления.

Современная политика и предпринимательство постепенно выходят далеко за национальные рамки, поэтому культурные различия в организациях сильнее влияют на эффективность профессиональной деятельности. Именно в этом таятся кросс-культурные проблемы в международном и внутригосударственном менеджменте – это противоречия при работе в новых социальных и культурных условиях, вызванные различиями в стереотипах мышления между отдельными группами людей.

Поэтому в настоящее время любые исследования эффективности организации в любой сфере человеческой деятельности, в том числе и в государственном управлении, не должны обходиться без анализа существующей организационной культуры и ее этнографических характеристик.

Вызовы современности ставят перед исследователями задачу изучения этнометрического подхода к формированию и развитию организационной культуры, прежде всего, в сфере государственного управления, которая призвана обеспечивать гибкость, толерантность и высокую культуру принятия управленческих решений на всех уровнях и во всех сферах человеческой деятельности. Автор подает свое видение и понимание культурологической парадигмы в государственном управлении, отмечая, что она органично связана с национальными ценностями, стереотипами человеческого общения и национальным менталитетом. Нет сомнения, что в скором будущем государственные служащие постсоветских государств могут стать прагматичными и дальновидными.

¹ Кандидат наук государственного управления, доцент кафедры менеджмента и маркетинга в городском хозяйстве Харьковского национального университета городского хозяйства имени А.Н. Бекетова, докторант кафедры государственного управления Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена этнографическому подходу как одному из основных подходов к исследованию организационной культуры в сфере государственного управления. Автор подает свое видение и понимание этого сложного явления, отмечая, что оно органично связано с национальными ценностями, стереотипами человеческого общения и национальным менталитетом.

Ключевые слова: *кросс-культурные исследования, этнометрия, дистанция власти, индивидуализм, национальные ценности, менталитет.*

Abstract

The paper is dedicated to one of the modern approaches to the study of organizational culture of the staff in public administration. The author gives her vision and understanding of this complex phenomenon with regard to its genuine relation to the national values, stereotypes of human communication, and national mentality.

Key words: *cross-cultural research, ethnometry, power distance, individualism, national values, mentality.*

Взаимосвязь национально-культурного фактора и показателей эффективности организации в этнометрическом контексте изучается учеными всего мира уже около полувека. Эти исследования стали еще более актуальными в современных условиях мировой глобализации и интеграции. И вполне естественно, что их движущей силой оказался современный бизнес, который рассматривает весь мир как единое рыночное пространство. При этом ключевой проблемой стало взаимодействие представителей различных культур для достижения большей эффективности рыночных процессов, а это, в свою очередь, потребовало от менеджеров совершенно новых знаний и навыков, связанных с осуществлением стратегий взаимодействия с лицами и компаниями, чье поведение определяется иными культурными приоритетами и стереотипами мышления. Именно этот факт подвел исследователей к этнометрическому подходу в изучении организационной культуры персонала, в первую очередь, в сферах бизнеса и производства. Вызовы современности ставят перед исследователями задачу изучения этнометрического подхода к организационной культуре в сфере государственного управления.

Целью статьи является исследование национальных основ организационной культуры персонала в сфере государственного управления и выявление наиболее важных из них, которые непосредственно отражаются на межкультурных отношениях.

Исследования национально-культурного фактора в развитых странах мира коснулись государственного управления лишь в начале XXI века. Независимые государства бывшего Советского Союза столкнулись с этой проблемой в процессе подготовки к европейской интеграции и интенсификации европейских торговых отношений, а также других международных финансовых операций. При этом национально-культурное образование их государственных служащих не всегда соответствовало международным нормам, что не благоприятствовало эффективности упомянутых взаимоотношений. Все это склоняет ученых к более глубокому изучению феномена этноса в теории государственного управления.

В настоящее время кросс-культурное (сравнительно-функциональное) направление и межкультурные коммуникации в теории современного менеджмента заняли прочное место. Теория государственного управления любого государства, в том числе и Украины, также нуждается в пересмотре большинства существующих теорий управления персоналом с учетом различных национальных особенностей, которые имеют отношение к нормам поведения, а также эмоционально-психическим процессам. Должны уйти безвозвратно времена, когда не учитывались национальные вопросы в международной политике, экономике, торговле, культуре и спорте, когда пускалась в ход грубая сила, доказывающая свое превосходство.

Современная политика и предпринимательство постепенно выходят далеко за национальные рамки, поэтому культурные различия в организациях сильнее влияют на эффективность профессиональной деятельности. Именно в этом таятся кросс-культурные проблемы в международном и внутригосударственном менеджменте – это противоречия при работе в новых социальных и культурных условиях, вызванные

различиями в стереотипах мышления между отдельными группами людей.

Поэтому в настоящее время любые исследования эффективности организации в любой сфере человеческой деятельности, в том числе и в государственном управлении, не должны обходиться без анализа существующей организационной культуры и ее этнографических характеристик.

Впервые анализом этнографических характеристик организационной культуры занялся нидерландский ученый Гирт Хорстед, основавший в конце 1960-х гг. этнометрию – направление этнично-социальных исследований, которые анализируют характеристики различных этнических групп с использованием формализованных методов. Эмпирическим путем он выделил пять показателей, при помощи которых могут быть охарактеризованы и описаны господствующие ценностные системы представителей разных этнических групп: «дистанция по отношению к власти» (PDI), «избегание неопределенности» (UAI), «индивидуализм» (IDV), «маскулинность» (MAS), «долгосрочная ориентация» (LTO) [3; с. 54].

Именно они позволили исследователям перейти от качественных оценок национальных характеристик персонала к количественным, таким образом, значительно повысив убедительность выводов исследований. Позже появились и другие методики исследований, типа «поведенческой экономики», но усовершенствованная методика Хорстеда «Модуль исследования ценностей 2008» (VSM) остается самой востребованной. Это краткая анкета из двадцать основных вопросов, включающих по четыре вопроса на каждый из пяти культурных показателей стереотипов мышления и поведения людей в процессе профессиональной деятельности, позволяющая составить их «ментальную карту» личности и всего коллектива.

Краткий смысл первого показателя PDI (Power Distance) – дистанция по отношению к власти – это параметр, описывающий готовность людей принимать неравномерность распределения власти в институтах и организациях. В организационных

культурах с высокой дистанцией по отношению к власти она рассматривается как наиболее важная часть жизни. При этом акцент делается на принудительную власть, когда подчиненные и руководители находятся как-бы на двух разных полюсах и этот факт воспринимается как естественный порядок вещей. Критика, конфронтация и неподчинение в такой организации не поощряются. В организационных культурах с низкой дистанцией власти преобладает мнение, что компетентность есть основная определяющая власти. При этом отношения в коллективе строятся на уважении к личности и равенстве, способствующие высоким профессиональным достижениям [4; с. 199].

Показатель того, насколько люди терпимы к неопределенным ситуациям или пытаются уклониться от них путем определения четких правил профессиональной деятельности, – это UAI (Uncertainty Avoidance) – избегание неопределенности. Представители культур с высоким уровнем избегания неопределенности стремятся к формализованным указаниям и нормам поведения и отличаются «авральным» стилем профессиональной деятельности, а также низкой толерантностью к коллегам, имеющим собственное мнение по всем вопросам. Они не склонны к прогрессивным изменениям в своей профессиональной деятельности и никогда не идут на риск. Толерантное отношение к ситуациям неопределенности свойственно организационным культурам с низким уровнем избегания неопределенности. В сложных ситуациях люди проявляют инициативу и креативное мышление, вплоть до принятия рискованных решений, и не видят необходимости в формальных правилах решения профессиональных задач.

С обыденными представлениями о базовых ценностях человеческого поведения совпадает третий показатель национальной культуры IDV – индивидуализм персонала. Это показатель того, что предпочитают коллеги – заботиться только о себе и собственных семьях или объединяться в некие группы, которые могут нести ответственность за каждого в обмен на его лояльность к группе. Индивидуалистическая культура ставит личные цели наравне с организационными и не обременяет персонал жесткими коллективными правилами,

а коллективистская, наоборот, организационные цели ставит выше личных целей и лояльность к коллективу есть одной из важнейших ценностей [8; с. 423].

Четвертый показатель культуры – маскулинность (MAS-Masculinity) – формируется из особенностей индивидуалистической культуры и оценивает склонность людей к напористости и жесткости, сосредоточенности на материальном успехе в ущерб интересам коллектива.

При этом приветствуется конкурентная борьба, соревнование и стремление победить, а в работе приоритет отдается результату, и награждение происходит по принципу реального вклада в дело. Как правило, в организационных культурах с высоким показателем маскулинности социальные роли мужчин превосходят женские. В феминных культурах, наоборот, материальные ценности уступают духовным ценностям, и предпочтительным путем разрешения конфликтов является компромисс, а награждение за труд происходит по принципу равенства.

Долгосрочная ориентация (LTO – Long Term Orientation) – это самый современный показатель организационной культуры. Он отражает прагматизм и стратегическую ориентацию на будущее, в противовес традиционализму и краткосрочной (тактической) ориентации. Организационные культуры, имеющие сильную долгосрочную ориентацию,

- признают важность настойчивости, статусного принципа взаимоотношений,
- бережливости и чувства стыда. В то время как краткосрочная ориентация, наоборот, стремится к устойчивости и стабильности, препятствуя инициативе, инновациям, гибкости.

Позже появятся другие методики и этнографические исследования культурных ценностей типа GLODE, EVS, WVS, но ученые рассматривают их как вариации теории Хостеда, хотя они ставили перед собой цель изучить не статические (по Хостеду), а динамические процессы – социокультурные и политические изменения, происходящие в современном мире,

в контексте теории его демократизации и формационной модернизации [2; с. 127].

Большой интерес вызывают результаты этих исследований в виде кросс-культурного анализа развития демократической политической культуры в странах так называемой третьей волны демократизации. Было подтверждено наличие стабильных различий мировоззрения людей, живущих в богатых и бедных обществах, по целому набору политических, социальных и религиозных норм и представлений. Эту межкультурную вариативность исследователи обосновывают двумя показателями:

- доминантами первого показателя выступают повиновение, национальная гордость, преклонение перед властью и авторитетом;
- во втором показателе главенствующую роль играют стремление к самовыражению, защите своих прав, доверие к людям [5; с. 171].

Общества, для которых характерна ориентация на ценности выживания, развиваются в ситуативных условиях жизни и низком уровне благосостояния и настороженно принимают культурно-национальное многообразие [7; с. 503]. Главенствующим в таких обществах является не буква, а дух закона, который позволяет сделать исключения в определенных случаях при помощи друзей или близких.

Абсолютно другие культурные установки характерны для общества с органичным стилем выживания и ориентацией на ценности самовыражения, где достигнув высокого уровня безопасности, больше всего ценится доверие, субъективное благосостояние, политическая и общественная активность, самовыражение [6; с. 19]. Этническое и культурное разнообразие здесь принимается как стимулирующий фактор развития общества, наравне с разного рода общественными движениями (защиты окружающей среды, экономической и политической демократии). В таком обществе законы, общие правила, стандарты и кодексы имеют приоритет над интересами друзей и близких.

К сожалению, украинское государство и общество еще не соответствует такому уровню развития, но его граждане вправе рассчитывать на завершение двадцатилетних реформ, диктуемых извне, без должного учета их национальной ментальности и существующего уровня самоидентификации. При этом очень важно не забывать, что на формирование любой идеологии влияют не только социально-экономические процессы, но и культура, духовность, религия.

Современные научные исследования подтверждают восточнославянскую, православную идентичность украинского народа; особую, собственно украинскую, индивидуализацию и социализацию, как отражение национальной ментальности [1; с. 70].

И хотя многие социологические опросы фиксируют изменение поведенческих характеристик современных украинцев (агрессивность, жестокость, цинизм, завистливость, жадность), но эти изменения в коротком периоде являются, скорее всего, адаптационными, а не революционно-кардинальными. Даже современный потребительский расцвет и расцвет культа денег, согласно результатам социологических исследований, не поколебали глубинных нравственных побуждений к труду: самому себя содержать и заботиться о тех, кто не может зарабатывать (дети, инвалиды, пенсионеры). Соцопросы подтверждают, что украинцам ближе не внешние формы человечности, а ее духовные основания; не функциональные, а сущностные характеристики человека; не столько программные положения политических партий, сколько личные качества их лидеров.

Эти выводы многих украинских исследователей подтверждаются и результатами эмпирических исследований автора статьи. При этом все вопросы поровну охватили каждый из пяти этнографических показателей (по Хостеду) уровня организационной культуры государственных служащих.

Ответы на вопросы по первому показателю уровня организационной культуры – «дистанция по отношению к власти» (PDI) – отразили почти полную готовность

государственных служащих принимать неравномерность распределения власти в своих организациях, а также отсутствие критики, разногласий, конфронтации. Лишь незначительный процент респондентов поставил во главу угла компетентность, личные заслуги и уважение своих руководителей.

Современные украинские государственные служащие в своем большинстве не склонны к прогрессивным изменениям в профессиональной деятельности и никогда не пойдут на риск. Толерантное отношение к ситуациям неопределенности на разных этапах развития своих организаций высказала в своих ответах на вопросы по второму показателю уровня своей организационной культуры очень малая часть служащих. Они даже выразили готовность проявлять инициативу и креативное мышление, вплоть до принятия рискованных решений.

Неповторимый украинский «индивидуализм» вскрыл ответы на вопросы по третьему показателю уровня культуры служащих: они оказались единодушны в решении относительно принадлежности неким группам, которые будут нести ответственность за благополучие человека в обмен на его лояльность к группе. Такая коллективистская культура большинства украинцев имеет глубокие исторические корни и генетически закладывается в их ментальность. Время независимости Украины, безусловно, выявило ее классических индивидов-индивидуалистов, в основном, в сферах бизнеса, производства и политики.

Гендерные отличия в комплексе психических и поведенческих особенностей руководителей и сослуживцев в своих ответах на вопросы по четвертому показателю культуры все государственные служащие считают не принципиальными. В то же время, они считают необходимыми лидерские качества руководителей и волевые качества их подчиненных.

Зато самый современный показатель уровня организационной культуры – «долгосрочная ориентация» – разделил респондентов поровну. Стратегический подход ко всем государственным и организационным вопросам все больше и больше завоевывает умы «слуг народа». Это означает, что

государственные служащие, как самая информированная часть общества, понимает и принимает вызовы современности к уровню их профессиональной деятельности и организационной культуры. Поэтому есть надежда, что те из них, кто живет и мыслит пока сиюминутными категориями, найдет в себе силы идентифицировать себя с организацией и ее целями.

Таким образом, социологическое исследование украинских национальных основ организационной культуры персонала в сфере государственного управления с использованием этнометрических показателей Хостеда позволили выявить наиболее важные из них, которые непосредственно отражаются на межкультурных отношениях. При этом обозначились перспективы развития основных национально-культурных характеристик государственных служащих Украины.

Это, прежде всего, значительное сокращение дистанции власти – готовность служащих к принятию рискованных решений вместе со своим руководителем. Также возможность деформации менталитета украинских служащих в сторону классического идеализма, который ставит личные цели наравне с организационными и не навязывает жестких организационных правил.

Государственные служащие постсоветских государств могут стать в скором будущем прагматичными и дальновидными, если при формировании и развитии их организационной культуры будет учтен национально-культурный фактор. При этом организационная культура будет базироваться на статусном принципе взаимоотношений, бережливости и чувстве стыда.

Список литературы

1. Глотов Б. Б. Культурно-цивилизационная идентификация украинского народа // Б. Б. Глотов. – Днепропетровск: ДРИГУ НАГУ, 2002. – 116 с.
2. Dorfmann P.W., Howell J.P. Dimensions of National Culture and Effective Leadership Patterns: Hofstede Revisited // *Advances in International Comparative Management*. 1988. Vol. 3. P. 127–150.
3. Hofstede G. *Cultures and Organizations (Software of the Mind)*. Harper Collins Publishers, 1994. P. 124–135.
4. Hofstede G., Kolman L., Nicolescu O., Pajumaa I. Characteristics of the Ideal Job among Students in Eight Countries // *Key Issues in Cross-Cultural Psychology*. 1996. P. 199–216.
5. House R., Hanges P. Cultural Influences on Leadership and Organizations. Project GLOBE // *Advances in Global Leadership*. 1999. Vol. 1. P. 171–233.
6. Inglehart R., Baker W. Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values // *American Sociological Review*. February. 2000. Vol. 65. P. 19–51.
7. Koopman P., Hartog D., Konrad E. National Culture and Leadership Profiles in Europe: Some Results from the GLOBE Study // *European Journal of Work and Organizational Psychology*. 1999. Vol. 8. P. 503–520.
8. Roberts K., Boyacigiller N. Cross-national Organizational Research: The Grasp of the Blind Men // *Research in Organizational Behavior*. 1984. Vol. 6. P. 423–475.

СОЦИАЛЬНЫЕ СЕТИ И НЕЛИНЕЙНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

И. И. Ганчеренок¹

Аннотация

В статье рассматривается новое качество системы государственного управления – синергетичность. Сделан вывод о том, что синергетический потенциал государственного управления определяется дуализмом государства и общества. Потенциал общества во многом реализуется через ресурс управления, которое в условиях сетевой коммуникации приобретает нелинейный характер. Последний, в свою очередь, позволяет обеспечить устойчивость развития национального государства при условии формирования новых ключевых компетенций у государственных служащих. К ним мы относим:

- *восприимчивость к инновациям;*
- *подготовленность в области психологии электронной коммуникации;*
- *подготовленность в области самоуправления и самоконтроля;*
- *целостное, холистическое видение.*

Таким образом, принципиальным вопросом развития современной системы государственной службы является создание новых образовательных программ, генерирующих качественно новый уровень компетентности государственных служащих. К таким программам мы относим проектируемую программу «Евразийское строительство» и «Электронное правительство», которая реализована в Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

«Создавать – значит уметь
соединять»

Пьер Тейяр де Шарден

Сегодня никому не стоит особенно доказывать полезность открытости и доступности для граждан решений органов государственного управления. По-видимому, неплохо, когда тот или иной министр находит время для ведения своего блога или присутствия в «Twitter». Безусловно, важно, чтобы

¹ Доктор физико-математических наук, профессор, проректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь, gancher@pac.by

и представленная на государственных сайтах информация была изложена в ясной форме. Но, на мой взгляд, этот вопрос «открытости правительства» не стоит абсолютизировать, тем более, что «открытость» – лишь одно из условий его эффективности. Пользуясь математической терминологией, можно утверждать, что это только необходимое, но не достаточное условие для устойчивого и динамичного развития современного государства. На наш взгляд, современную государственную систему не стоит трактовать упрощенно. Нами предлагается синергетический подход, где помимо открытости правительства, следует активно развивать его компетентность и инновационность (см. Рис. 1). При такой трактовке важным представляется определение не только реперных переменных, но и «оси преобразований». Среди политических трактовок известны «оси зла и добра». Нам представляется наиболее эффективным в синергетическом подходе к изучению современной системы государственного управления определить «ось доверия» граждан государства к правительству. Именно такая сформированная ось позволит обеспечить ковариантность и эффективность неизбежных трансформаций в государственном управлении, вызванных, в том числе, и технологическими инновациями.

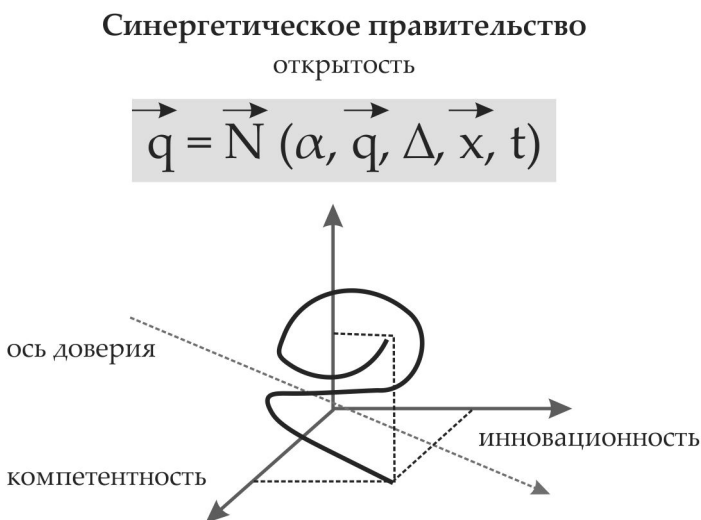


Рис. 1.

Тогда можно уверенно проводить модернизацию экономики, прогнозировать и минимизировать возможные негативные последствия, срабатывать на опережение. Именно в таком контексте и представлен материал настоящей статьи.

Начиная с 2009 г., по инициативе WWW Консорциума [1] правительства многих стран приступили к рассмотрению возможностей создания электронного правительства, включая использование социальных сетей. Преследуемые цели: повышение эффективности деятельности, увеличение Интернет-присутствия органов государственного управления, повышение прозрачности государственных процедур и регламентов, а также вовлечение граждан в процесс управления.

Другими безусловными преимуществами социальных сетей являются быстрое действие и удобство организации коммуникационного процесса, повышение уровня доверия, а также создание положительного представления об обратной связи (реагировании) правительства. Однако ряд зарубежных исследователей аргументировано подчеркивают, что для эффективного внедрения и функционирования социальных сетей в системе государственного управления необходимо обеспечить: наличие правил пользования и соблюдение принципа конфиденциальности, оперативное обновление сайтов, финансирование проведения соответствующей аналитической деятельности, а также проведение специальной подготовки для государственных служащих. Таким образом, с синергетических позиций следует определить «параметры порядка». Особо остановимся на отрицательных последствиях и угрозах социальных сетей, представленных американским профессором Б. Роуваном на Международной конференции в Сеуле (2012), таким как «Интернет зависимость», острые психозы и другие расстройства психического характера. Социальные сети также могут стимулировать такое явление, как пониженная социальная эмпатия, когда у недовольных и психически неустойчивых лиц или групп появляется опосредованная возможность публично делиться своими претензиями в антисоциальной манере с банальной целью шокировать аудиторию. Важно отметить, что одно только создание возможностей коммуникации и предоставления

услуг с помощью социальных сетей не заменит того, что реально стоит за этими процессами. Другими словами – социальные сети могут обострить ряд существующих проблем в государственном управлении. Зарубежные исследователи так же обращают внимание на следующие возможные негативные влияния социальных сетей:

1. Социальные сети могут создать новые возможности для осуществления коррупционных действий;
2. Социальные сети могут вызывать проблемы этического характера: граждане и/или организации могут использовать их в антидемократических, пропагандистских или авторитарных целях;
3. Государственные служащие могут использовать социальные сети в коммерческих и агитационных целях, а не как инструмент для развития уровня прозрачности процесса управления и вовлеченности в него граждан.
4. Социальные сети могут служить для создания новых форм политической силы и появления таких принципов «демократии», которые в ряде ситуаций многими могут быть восприняты как неуправляемость и непредсказуемость.
5. Социальные сети могут стать источником распространения примитивного понимания политического дискурса и политической социализации;
6. Социальные сети предполагают определенные технические требования к оборудованию пользователей и владельцев сайтов, что может в определенных ситуациях ограничивать количество пользователей.

Данная проблема опять же подчеркивает необходимость разработки исследователями и практиками в области государственного управления свода ограничивающих правил использования социальных сетей. Социальные сети несомненно представляют собой мощный потенциальный ресурс для развития гражданского общества. В современный век, когда возможность непрерывной и мгновенной коммуникации с любой точкой земного шара становится повсеместной нормой, государственные организации должны приспосабливать к данным условиям свою бюджетную политику, увеличивая размер инвестиций в разработку мобильных и гибких

коммуникационных технологий. Стоит обратиться к таким событиям как «арабская весна» и флэш-мобы, чтобы понять роль социальных сетей для мобилизации заинтересованных членов общества и создания реакции на острые проблемы. Государственное управление, занимая ключевую позицию в политическом процессе в нормальной политической обстановке, не связано напрямую с революционными процессами и организацией протестных акций и движений. Однако социальные сети – это инструмент развития процесса политической социализации, повышению качества услуг и беспрецедентная возможность расширения взаимодействия с гражданами.

Представим несколько примеров из американской практики. Официальный портал федерального правительства США (USA.gov) содержит ссылки на свои странички в социальных сетях (Twitter, YouTube, Facebook), а также приложения для мобильных телефонов и свой блог в Интернете. Ряд государственных органов как, например, Комиссия по безопасности товаров широкого потребления, используют социальные сети в качестве книги жалоб и предложений, где потребители могут разместить свои претензии к продукции, которая нанесла вред, может его нанести или представляет потенциальную угрозу. Система также позволяет производителям ответить на представленные претензии. Федеральное бюро расследований (ФБР) также зарегистрировано в социальных сетях Twitter, Facebook, YouTube с целью предоставления информации пользователям. С данных сайтов могут быть загружены приложения для iPhone и iPad, куда ФБР предлагает направлять информацию о разыскиваемых преступниках, другие новости. Данные приложения также предлагают пользователям контактные сведения о ближайшем отделении ФБР.

Федеральная резервная система, которая является одним из ключевых органов государственного управления США в сфере экономики и играет важную роль в преодолении финансовых кризисов и последствий глобальной валютной нестабильности, стала использовать социальные сети для популяризации своих решений, включая политические избирательные кампании. Обращает на себя внимание и система «Open311»,

представляя собой открытое программное обеспечение, которое интегрировано с системой госоргана по управлению взаимодействием с клиентами и делает возможным круглосуточную связь и реагирование. Приложения «Open311» выполняют множество функций и, в частности, соединяют в режиме самообслуживания пользователей с разделами сайта конкретного госоргана, где можно оставить жалобы и претензии, а также написать отзывы о качестве предоставления государственных услуг. Многие городские управления в США, включая муниципалитеты Бостона, Сан-Франциско, Нью-Йорка являются участниками проекта «Open311».

Таким образом, технология социальных сетей в современном управлении достаточно вариабельна. Ряд зарубежных исследователей выделяют восемь принципов для использования социальными сетями государственными органами:

1. Доступ сотрудников – в какой мере сотрудникам открыт доступ на сайты социальных сетей в рабочее время, а также процедуры для получения этого доступа;
2. Управление аккаунтами – инструкции по созданию, обслуживанию и удалению аккаунта;
3. Правила пользования – инструкция по использованию социальных сетей в рабочее время, включая указание времени и целей использования, а также типах используемого оборудования;
4. Поведение сотрудников – правила поведения сотрудников на сайтах социальных сетей и последствия в случае их нарушения;
5. Содержание – процедура размещения информации на страницах социальных сетей госоргана, включая правила создания и внесения редакторских правок в данное содержание;
6. Безопасность – процедуры для обеспечения защиты государственной информации и инфраструктуры сайта;
7. Нормативная база – внутриведомственные нормативно-правовые акты;
8. Управление информацией, размещаемой гражданами на страницах госоргана в социальных сетях.

Известно, что система управления обществом [2] должна органично сочетать в себе иерархическую организацию, нормативное регулирование и контроль с новыми структурами и функциями, направленными на восприятие слабых и/или случайных сигналов и изменений, стимулирование позитивных тенденций и адаптацию к ним нормативного регулирования, комбинированное воздействие на общество, обеспечивая эффект синергии (см. Рис. 2).



Рис. 2.

Сохранение баланса изменчивости и устойчивости, традиций и новаций – вот что должно характеризовать новые отношения между творческими, самопроизвольными процессами в обществе и государственным управлением, которые выступают в качестве основных элементов (мод) социальной самоорганизации.

Синергетический потенциал государственного управления определяется дуализмом государства и общества [2]. Потенциал общества во многом реализуется через ресурс управления, которое в условиях сетевой коммуникации приобретает нелинейный характер. Последний, в свою очередь, позволяет обеспечить устойчивость развития национального государства при условии формирования новых ключевых компетенций у государственных служащих. К ним мы относим:

- Восприимчивость к инновациям;
- Подготовленность в области психологии электронной коммуникации;
- Подготовленность в области самоуправления и самоконтроля;
- Целостное, холистическое видение.

Список литературы

1. Public Relations for Enhancing Government Trust` (2012), *in Proceedings of the Int. Seminar*, Seoul: The Korea Institute of Public Administration.
2. Ганчеренок, И. (2009), Меганауки и государственное управление // *Вестник Московского университета, серия 21.* – №1, 2009. – С. 25–33.

БЮДЖЕТНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТЕРРИТОРИЙ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Глущенко Ю. А.¹

Аннотация

Стратегия развития Украины в направлении построения демократии и правового государства, внедрения европейских социально-экономических стандартов требует применения эффективных механизмов государственного управления, нацеленных на стабилизацию финансового обеспечения деятельности местных органов власти.

Практика показывает, что в последнее время в Украине существует тенденция углубления межрегиональных диспропорций и территориальных разногласий в распределении и использовании ресурсного потенциала, высок уровень концентрации основных экономических ресурсов в рамках отдельных регионов.

Несмотря на ратификацию Европейской Хартии местного самоуправления в полном объеме, без замечаний и ограничений, за достаточно большой период времени (1997–2013 гг.) Украине так и не удалось внедрить в реалии жизнедеятельности территориальных общин основные европейские принципы местного самоуправления. Архиважными проблемами местного самоуправления в Украине является критическое снижение уровня кадрового обеспечения, централизация всего бюджетного процесса, отсутствие ресурса для улучшения объектов давно изношенной социальной инфраструктуры на базе энергосберегающих технологий и др.².

При таких условиях, серьезным фактором стабилизации экономической ситуации в стране должно стать эффективное формирование местных бюджетов, способно превратить территориальные общины с дотационных на субъекты, которые самостоятельно, за счет собственных доходов, способны решать любые социально-экономические проблемы.

¹ Кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президенті України

² Удовиченко В. П. Адміністративно-територіальний устрій: порядок денний [Текст] // В. П. Удовиченко // Теледень-Славутич. –2013. – № 39(776). – С. 2–5.

Для решения данных проблем возникает необходимость создания условий для оптимальной экономической самостоятельности регионов, принятия организационных, правовых и экономических мер для обеспечения эффективного регулирования процессов регионального развития страны и координации межрегиональных связей. Иными словами, проработка основ продуманной региональной бюджетной политики, главным инструментом которой имеет стать научно обоснованное и справедливое их финансовое выравнивание.

Кроме того, перспективность учета потенциальных изменений в социально-экономическом развитии территорий возможна только при условии обеспечения экономической и административной самостоятельности низовых единиц, путем совершенствования существующего административно-территориального устройства.

Abstract

Development Strategy of Ukraine in the direction of building democracy and rule of law, implementation of the European socio-economic standards requires effective governance mechanisms aimed at stabilizing the financial support of local authorities.

Practice shows that in recent years in Ukraine there is a trend of deepening regional disparities and regional differences in the distribution and use of the resource potential, high level of concentration of the main economic resources within individual regions .

Despite the ratification of the European Charter of Local Self-Government in full, without comment and restrictions over a sufficiently long period of time (1997–2013) and Ukraine failed to implement in reality life of local communities basic European principles of local self-government. Overarching issues of local government in Ukraine is critical decrease staffing levels, the centralization of the budget process, the lack of resources to improve the long worn objects of social infrastructure on the basis of energy-saving technologies and others .

Under such conditions, a serious factor in the stabilization of the economic situation in the country should be efficient formation of local budgets. can turn territorial communities with subsidized by entities that own, its own revenues, are able to solve any socio-economic problems.

To solve these problems it is necessary to create conditions for an optimum economic independence of the regions, the adoption of institutional, legal and economic measures to ensure the effective regulation of the processes of regional development and coordination of interregional relations. That

is a regional study on sound fiscal policy, the main tool which has become a science-based and equitable their financial equalization .

In addition, the prospect of considering the potential changes in the socio-economic development of the territories can only be provided to ensure the economic and administrative autonomy of grassroots units by improving the existing administrative-territorial structure .

Актуальность темы. Проблема реформирования административно-территориального устройства в Украине становится все более актуальной. Потребность становления дееспособного самоуправления неизбежно стыкается с необходимостью финансового обеспечения и изменений пространственной организации органов местного самоуправления. При этом, повышение уровня финансовой автономии местного самоуправления имеет целью улучшение качества жизни граждан за счет создания условий для устойчивого экономического развития территориальных общин как самостоятельных и дееспособных социальных сообществ, члены которых будут иметь возможность эффективно защищать свои права и интересы путем участия в решении проблем местного значения.

Анализ последних исследований и публикаций. Современное европейское управление, модернизация публичной администрации, иностранный опыт проведения административно-территориальных реформ и организации территориального управления является предметом исследований Т. Бутырской, В. Бурдяк, И. Грицяка, Н. Гнидюк, Д. Дзвинчука, М. Лахижи, М. Лендьел, В. Малиновского, В. Мартыненко, М. Свирина, Л. Приходченко и других украинских ученых.

Проблематику регионального уровня организации власти в Украине, совершенствования отношений между местными органами государственной исполнительной власти и местного самоуправления, оптимизации управления исследуют И. Артым, А. Бабинов, Т. Безверхнюк, П. Билык, А. Бойко-Бойчук, В. Борденюк, В. Васович, П. Ворона, Н. Гончарук и другие.

Исследованию финансового обеспечения местных органов власти и местного самоуправления в направлении укрепления местных бюджетов немало внимания уделено в трудах многих известных украинских ученых, среди которых В. Барецкий,

О. Васылык, О. Кириленко, В. Кравченко, К. Павлюк, С. Слушай

Однако, наряду с существенными достижениями в решении существующих научно-прикладных проблем отечественной теории и практики государственного управления остаются недостаточно исследованными еще много вопросов, в частности, определения общины базовой единицей административно-территориального устройства нашего государства, усовершенствования методологической и нормативной базы формирования и оптимального распределения финансовых ресурсов между различными звеньями бюджетной системы с целью эффективного экономического развития территорий в условиях глобализации.

Нерешенные ранее части общей проблемы. Отдавая должное научным наработкам по этой проблематике и учитывая изменения, происходящие в бюджетной системе Украины, актуальными остаются вопросы реформирования административно-территориального устройства, усовершенствования законодательствах, в частности, бюджетного в направлении межбюджетного регулирования и стимулирования к наращиванию налоговой базы.

Цель статьи – углубление исследования финансового обеспечения местного самоуправления в Украине в условиях проведения административно-территориальной реформы и разработка практических рекомендаций по его укреплению.

Изложение основного материала. В современных условиях децентрализация компетенций по решению государственных задач позволяет достаточно гибко приспосабливать предоставления общественных благ и услуг к потребностям, как отдельных граждан, так и жителей разных регионов.

Возможность лучшего учета предпочтений и интересов граждан является основным экономическим аргументом в пользу финансовой самостоятельности региональных и местных органов власти. Аргументом «против» служит необходимость создать в стране более-менее одинаковый уровень обеспечения населения.

Бюджетный кодекс Украины, который был принят в 2001 году в целом доказал свою эффективность, осуществив рациональное распределение расходов, закрепив доходные источники между

различными типами бюджетов; определив формульную систему трансфертов между государственным бюджетом и местными бюджетами, создав систему целевых субвенций на социальную защиту¹.

Однако, существующий порядок формирования бюджетов базового уровня иерархии административно-территориальных единиц – городов районного значения, сел, поселков из-за районного звена постоянно провоцирует недовольство достигнутым результатом.

Он противоречит принципу самостоятельности местных бюджетов, учитывая даже то, что финансовые органы районного уровня очень ограничены в своих действиях в расчетах трансфертов из районного бюджета в бюджеты местного самоуправления².

Формула распределения объема межбюджетных трансфертов является чрезвычайно жесткой, фактически не стимулирует наращивание доходов органами самоуправления и относится к виду выравнивания по расходам.

Детальный анализ массива бюджетных показателей по совокупности всех местных бюджетов является неутешительным. Сеть бюджетных учреждений в сельской местности крайне неравномерна: половина сельсоветов не имеет дошкольных учреждений, только треть имеет амбулатории или поликлиники, 7 процентов сельсоветов не имеют клубов.

Конечно, Бюджетный кодекс предусматривает решение этих проблем путем заключения договоров о передаче средств между органами самоуправления. Однако, опыт развития таких договорных отношений между органами исполнительной власти районного уровня и городов областного значения по поводу финансирования межрайонных больниц показал прозрачность перспективы мирного и компетентного решения спорных вопросов.

¹ Бюджетний кодекс України [Текст]: від 8 липн. 2010 р. N 2456 / Верховна Рада України. – (<http://www.liga.net>)

² Гануцак Ю. Реформа територіальної організації влади [Текст]: монографія / [Ю. Гануцак – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

При формировании трансфертов для низших бюджетов у руководства районных государственных администраций мало возможностей повлиять на общий объем трансфертов, учитывая жесткость формулы, доведенной до районных финотделов Министерством финансов. В то же время, сельские и поселковые бюджеты находятся в достаточно большой зависимости от решений районного совета о перераспределении этого общего объема между административно-территориальными единицами. Рядом с тем, формула позволяет устанавливать весовые коэффициенты таких параметров, как численность населения, нормативные штаты, количество поселений в совете, количество детей, количество групп в детском саду и прочее.

С учетом того, что с сельского, поселкового бюджета финансируются детские сады, клубы, библиотеки (в основном расположены в клубах и школах), фельдшерско-акушерские пункты и амбулатории, можно утверждать, что бюджетная инфраструктура для осуществления полномочий, закрепленных законодательством за местными советами, гарантированно существует только в сельских советах численностью более 2000 жителей.

Анализ сельских и поселковых бюджетов показывает, что расходная часть бюджетов в расчете на жителя высока для самых маленьких советов. Она стабилизируется лишь с их увеличением, что соответствует формульному подходу к расчету трансфертов, при котором за основу берутся расчеты именно на потребителя публичных услуг. Вместе с тем доходная часть бюджетов сначала уменьшается, а потом начинает расти для сельских и поселковых советов более 5 тыс. жителей. Соответственно с ростом населения в советах уменьшается дотационность бюджетов¹.

Таким образом, потребность в становлении дееспособного самоуправления неизбежно сталкивается с необходимостью изменений пространственной организации органов местного самоуправления. В свою очередь, и территориальная организация органов исполнительной власти тоже оказалась далека

¹ Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади [Текст]: монографія / [Ю. Ганущак – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

не оптимальной. Поэтому изменение административно-территориального устройства в наше время становится все более актуальным.

Главным недостатком современного административно-территориального устройства является чрезмерная его раздробленность, которая тормозит решение программных задач социально-экономического развития страны.

Кроме того, существование предусмотренных Конституцией административно-территориальных единиц – поселков городского типа, а также территориальных образований, что включают в себя самостоятельные административно-территориальных единиц, жители которых не составляют единой территориальной общины.

А также, несовершенная классификация городов по административному признаку, недостаточное обеспечение финансово-экономической и социальной самодостаточности административно-территориальных единиц (прежде всего сел); их дезинтеграция; существование населенных пунктов, территория которых оторвана от основной (титульной), неопределенность четких границ административно-территориальных единиц и населенных пунктов¹.

Таким образом, реформирование административно-территориального устройства призвано оптимизировать систему управления территориями, упорядочить взаимоотношения органов власти различных иерархических уровней, а в конечном итоге – способствовать повышению уровня жизни каждого гражданина².

При этом, основными его принципами должны стать повсеместность, самодостаточность, доступность. Введение новой системы административно-территориального устройства нельзя осуществлять как отдельно взятую реформу. Эффективности

¹ Новик В. П. *Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми* [Текст] / В. П. Новик // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – Випуск 2/2004. – С. 18–32.

² Верменич Я.В. *Еволюція адміністративно – територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації* [Текст] / Я.В. Верменич // Укр. Іст. Журн. – 2005 – № 4. – С7–15.

от реформы можно ожидать лишь через некоторое время и только при условии, что она будет осуществляться в комплексе с урегулированием проблем касающихся местного самоуправления, бюджетной политики, коммунальной собственности, принятием водного, лесного, жилищного кодексов.

Количественный принцип, по нашему мнению, не может быть доминирующим в таком очень деликатном вопросе, который является судьбоносным для конкретных жителей районов, сел и поселков. Если при таком подходе разделить территориальные общины, то управленческие услуги не приблизятся, а удалятся от человека.

В случае такого объединения, например, два-три села будут вынуждены ликвидировать в себя сельские советы и соответственно лишиться статуса административного центра.

Административный центр является своеобразным «магнитом» для расцвета инфраструктуры жизнедеятельности общества, а без такого статуса местная инициатива не будет иметь продолжение в виде устойчивого и стабильного развития.

Для повышения эффективности предоставления услуг населению нужно было бы вернуться к такой форме объединения сельских общин, как волость (наподобие современных польских гмин). Именно на этом уровне следует сконцентрировать большинство реальных управленческих услуг по вопросам образования, здравоохранения, благоустройства, экологии, внедрения местных налогов и сборов, формирование собственного бюджета с учетом потребностей сельских общин.

Такая форма существовала достаточно длительное время и доказала свою эффективность. Ее внедрение позволит более реально реализовать местные инициативы, сформировать корпоративность и солидарность в отстаивании собственных интересов, исполнении социально-экономических программ. Сегодня реформа меняет логику и ставит целью оптимизацию предоставления услуг. Обоснованием необходимости проведения этой реформы является фиксация деградации общественной жизни на определенных уровнях.

Однако возникает вопрос о том, будет способствовать проведение этой реформы решению указанной проблемы относительно рисков: «Деградация общественной жизни», «Конфронтация между региональными элитами», «Ликвидация районных государственных администраций и изменение функции областных государственных администраций может создать определенный вакуум и неопределенные отношения».

Исходя из положений Европейской Хартии местного самоуправления, главными принципами, на которые должно опираться реформирование административно-территориального устройства и местного самоуправления в нашей стране, должны быть децентрализация государственного управления, субсидиарность, территориальность, правовая, организационная и материально-финансовая самостоятельность¹.

Очевидно, что независимо от того, какой модели территориальной, или административно-территориальной реформы отдается предпочтение, главное – поиск и применение солидарной формулы и модели взаимодействия между центром и регионами.

Наши предложения, которые основаны на обобщении европейского опыта и исследований части украинских ученых – обосновывают расширение полномочий местного самоуправления, создание определенных гарантий его деятельности, обеспечение финансовыми ресурсами.

При этом ключевыми вопросами являются определение общины базовой единицей административно – территориального устройства нашего государства. Такой подход позволит создать стройную систему административно-территориального устройства, что исключает включения одного территориального образования в состав другого².

¹ *Європейська Хартія місцевого самоврядування. [Текст] / Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. – ([http //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua))*

² *Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення [Текст] / За. заг. ред. В. Г. Яцуби. – К: Вид-во Поліграф. центру Українського ДАЛІ Міністерства України, 2003. – 322 с*

В результате многолетней научно-практической деятельности в рассматриваемом направлении Институтом трансформации общества совместно с научно-исследовательскими институтами, учебными заведениями, мэрами городов Украины была разработана комплексная модель, вобравшая в себя опыт Скандинавских стран, таких государств с устоявшейся демократией, как Франция и Германия, а также новых европейских демократических стран¹.

Сейчас в Украине сформировано несколько теоретико-методологических моделей административно-территориальной реформы, однако ни одна из них не получила поддержки руководителей местной власти и широких слоев украинского общества².

Одно из предположений заключается в том, что целью реформы является оптимизация распределения бюджетных ресурсов из центра, а не развитие территории, то есть ее проектанты отождествляют распределение бюджетных ресурсов с управлением развития территории.

Поэтому, в последние годы усиливается движение за увеличение полномочий местного самоуправления, за возвращение местного самоуправления на базовый уровень.

Делегирование общих полномочий от первичной административно-территориальной единицы – общины, создает возможность формирования соответствующих их объединений с одновременным созданием общественно-территориальной корпорации по обслуживанию населения с общими задачами и таким образом – к созданию государства – генеральной корпорации по обслуживанию населения³.

Поэтому, административно-территориальную реформу проводить необходимо, но поэтапно, только после внесения необходимых изменений в налоговое и бюджетное законодатель-

¹ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно – територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації [Текст] / Я.В. Верменич // Укр. Іст. Журн. – 2005 – № 4. – С7–15

² Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення [Текст] / За заг. ред. В. Г. Яцуби. – К: Вид-во Поліграф. центру Українського ДАЛІ Мінекоресурсів України, 2003. – 322 с

³ Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. [Текст] В 3 т. — Т. 3. Трансформация 90-х годов. Ч. 1. – 468 с.; Ч. 2. – М., 2002. – 464 с.

ство. Урегулированию отношений должна предшествовать, прежде всего законодательная регламентация таких вопросов как определение статуса базового уровня общин, как административно-территориальных единиц. Кроме того, четких критериев их разделения на сельские, поселковые, городские. Определение статуса населенных пунктов, входящих в общину, с предоставлением им возможности создания самоуправляющихся структур, обеспечения равенства в предоставлении социальных, культурных и административных услуг в составных частях общества, создании материально-финансовой базы их развития.

Выводы. Подытоживая вышесказанное, следует сделать вывод, что соответственное функционирование территорий невозможно без изменения административно-территориального устройства, которое должно соответствовать новым задачам независимой Украины и глобальным вызовам.

Организация новой реформированной системы административно-территориального устройства должна обеспечить единый подход к предоставлению публичных услуг, выработать унифицированные единые стандарты их оказания по всей территории государства.

Разграничение полномочий с определенными гарантиями по обеспечению финансовыми ресурсами, между местным самоуправлением и государством является обязательным элементом децентрализации власти.

При определении полномочий для органов власти каждого уровня должен быть реализован принцип Европейской Хартии местного самоуправления – принцип субсидиарности.

В условиях финансовой состоятельности органов самоуправления, по крайней мере половина доходов местных бюджетов должна регенерироваться за счет собственных и закрепленных налогов и сборов, ведь делегированные полномочия остаются доминирующими в структуре местных бюджетов (почти 85%).

Современное развитие территорий должно предусматривать не только экономическое развитие, привлечение инвестиций, использование местных ресурсов, наполнение бюджета,

но и, что изрядно важно, наличие совокупности общественных отношений, традиций, договоренностей, духовности и культурных взаимоотношений.

Список литературы

1. Удовиченко В. П. Адміністративно-територіальний устрій: порядок денний [Текст] / В. П. Удовиченко // Теледень-Славутич. – 2013. – № 39(776). – С. 2–5.
2. Бюджетний кодекс України [Текст]: від 8 липн. 2010 р. № 2456 / Верховна Рада України. – ([http //www.liga.net](http://www.liga.net))
3. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади [Текст]: монографія / [Ю. Ганущак – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.
4. Новик В. П. Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми [Текст] / В. П. Новик // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – Випуск 2/2004. – С. 18–32.
5. Верменич Я. В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації [Текст] / Я. В. Верменич // Укр. Іст. Журн. – 2005 – № 4. – С. 7–15
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування. [Текст] / Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. – ([http //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua))
7. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення [Текст] / За. заг. ред. В. Г. Яцуби. – К: Вид-во Поліграф. центру Українського ДАЛІ Мінекоресурсів України, 2003. – 322 с.
8. Центральна-Восточная Европа во второй половине XX века. [Текст] В 3 т. — Т. 3. Трансформация 90-х годов. Ч. 1. – 468 с.; Ч. 2. – М., 2002. – 464 с.

СУЩНОСТЬ И РОЛЬ СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Гуриевская В. Н.¹

Аннотация

В статье сделан обзор теоретического материала отечественных и зарубежных научных подходов по применению социально-психологических технологий в системе государственного управления. В частности, акцент сделан на рассмотрении теоретических, философских основ, сущности, содержания, роли и особенностей процесса их применения. Определены направленность влияния социально-психологических технологий на субъектов и систему управления в процессе государственно-управленческой деятельности. Социально-психологические технологии рассматриваются как метод совершенствования практики управления, который может использоваться на различных уровнях государственно-управленческой деятельности.

Подчеркнуто, что социально-психологические технологии осуществляют косвенное влияние на систему управления и способствуют более глубокому осознанию субъектом государственного управления самого себя и процесса деятельности. Весомым аргументом их широкого применения является подход, при котором социально-психологические технологии базируются на гармонизации и сочетании 3 жизненных центров личности: интеллектуального, эмоционального и физического в едином духовном центре. Единство ума, чувств и телесного комфорта является гарантом гуманных, стратегических, взвешенных управленческих решений и действий, расширяет личностные ресурсы, вдохновляет и укрепляет мотивацию, помогает решать возникающие вызовы в процессе государственно-управленческой деятельности. Это в свою очередь приводит к гармонизации 3 жизненных центров системы управления: реализации намерения организации, ее миссии, укрепления духа организации, ее атмосферы, развития человеческого потенциала.

¹ К.гос.упр., доцент, докторант кафедры парламентаризма и политического менеджмента НАГУ при Президенте Украины

Подчеркнута необходимость более широкого внедрения социально-психологических технологий как эффективного механизма управления в процессе осуществления государственно-властных полномочий.

Ключевые слова: социально-психологические технологии, механизмы государственного управления, социально-психологическое сопровождение, система государственного управления, государственно-управленческая деятельность.

Abstract

The article presents an overview of theoretical material domestic and foreign scientific approaches to the application of social-psychological technologies in the system of public administration. In particular, emphasis is placed on reviewing the theoretical foundations and philosophical foundations, nature, content, roles and characteristics of their application process. Definitely focus of social and psychological impact of technology on business and management system in the process of state-management activities. Social and psychological technologies are considered as a method of improving management practices that can be used at various levels of management activities.

Emphasized that social and psychological technologies exercising indirect influence on management and contribute to a deeper awareness of public administration entity itself and process activities. An important argument of wider application of an approach in which social and psychological technologies based on harmonization and combination of three vital centers of the individual: intellectual, emotional, physical and spiritual in a single center. The unity of mind, emotions and bodily comfort is the guarantor of human, strategic, balanced management decisions and actions, expanding personal resources, inspires and strengthens motivation helps address the challenges that arise in the process of state-management activities. This in turn leads to a harmonization of 3 vital centers of control: implementation intentions organization, its mission to strengthen the spirit of the organization, its atmosphere, the development of human potential.

The necessity of introducing the broader social and psychological technologies as an effective management mechanism in the implementation of public authority.

Keywords: social and psychological technologies, mechanisms of governance, social and psychological support, the system of public administration, public management activity.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными задачами. Одним из важнейших направлений развития современного государственного управления является совершенствование прикладной сферы науки и имплементация практических достижений прикладной психологии в сферу государственного управления. Поэтому актуальным является разработка и внедрение социально-психологических технологий в управленческую практику, что обусловлено также целями государственной политики по созданию благоприятных условий для всесторонней реализации «человеческого капитала», усиления его организационной способности, что по мнению ученых, есть на сегодня задачей национального значения.

В научной литературе, относительно терминологии социально-психологических технологий встречается ряд проблем, требующих своего изучения и разъяснения.

В частности, требуют исследования теоретические, философские основы, сопоставление понятий «психологические технологии», «технологии управления», «социальные технологии», «политические предвыборные и избирательные технологии» и «социально-психологические технологии».

Наконец, определение сущности социально-психологических технологий как эффективного инструмента развития управления, их роли и особенности применения в государственно-управленческой деятельности с целью совершенствования менеджмента управленческой деятельности, повышения организационной культуры государственных служащих и оптимизации управленческого взаимодействия в условиях демократизации украинского общества.

Все это подтверждает актуальность выбранной нами проблемы исследования.

Анализ последних исследований и публикаций. На сегодня проблеме внедрения технологий в управление посвящено немало научных публикаций. Отдельные аспекты применения технологий в политическом контексте исследовались зарубеж-

ными учеными Г. Ласвеллом, В. Парсонсом, Д. Перлматтером, российскими исследователями Д. Ольшанским, Е. Егоровой-Гантман, К. Плешаковым, А. Куртовым и М. С. Каган, а также украинскими учеными О. Валеvским, В. Ребкалом, М. Головатым, Ю. Кальнышем, М. Ильиным, Г. Почепцовым.

Разработке теории и механизмов психологических технологий способствовали исследования З. Фрейда, Г. Юнга, А. Адлера, Э. Фромма, К. Роджерса, И. Ялома, К. Хорни, Г. Салливана, Дж. Котлера, Р. Браун, Р. Нельсон-Джоунс, А. Айви, М. Айви, Л. Саймек-Даунинг, А. фон Шлиппе, И. Швайцера, а также труды отечественных ученых А. Бондаренка, С. Васькиvской, П. Горностая, М. Дидык, Л. Карамушки, Л. Орбан-Лембрик и др.

Технологии рефлексивного управления исследовал А. Деркач, технологии управления массовым сознанием А. Манойло, В. Цуладзе, технологии нейролингвистического программирования Р. Бендлер, С. Горин, Д. Гриндер, Р. Дилтс, Г. Кочарян, А. Плигин, технологии управления деятельностью и людьми на гуманистической основе – А. Деркач, В. Жукова, Л. Лаптева, манипулятивные технологии Г. Грачов, Е. Доценко, Н. Мельник, технологии проведения информационно-психологических операций В. Крысько, А. Шевченко, технологии психологического сопровождения обучения А. Овчаров, психотехнологии суггестивного воздействия и психокоррекции на бессознательном уровне Е. Безносюк, А. Журавлев, И. Смирнов, технологии построения имиджа Е. Богданов, В. Заикин, О. Ситников, П. Фролов, В. Шепель, технологии исследования общественного мнения – А. Вишняк, политические предвыборные и избирательные технологии В. Бебык, М. Варий, Н. Головатый и др.

Вопросы применения психологических технологий и концепций в органах государственной власти постоянно находятся в поле зрения украинских и зарубежных специалистов по государственному управлению: В. Аверьянова, Э. Афонина, Г. Атаманчука, Р. Войтович, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Князева, М. Логуновой, В. Майбороды, Н. Нижник, А. Оболенского, Н. Протасовой, М. Пирен, Г. Райта, Г. Саймона, С. Серегина, Ю. Сурмина, С. Семина, Л. Пашко, и др.

Т. Х. Невструева определила типичные подходы к определению социально-психологических технологий: психотехнологии как средства воздействия, определение собственно инструментального аспекта; определение некоторых психотерапевтических систем или методов как психотехнологий (психоанализ, нейролингвистическое программирование); психотехнологии как технологии воздействия на индивидуальное и общественное мнение (психотехнологии рекламы, политики, идеологии, паблик рилейшнз, менеджмента, конфликтологии и т.д.); технологии как системы целенаправленных действий; определение психотехнологии как науки [1].

К. В. Захаров дал определение социальным технологиям. По мнению ученого, социальные технологии – это алгоритм действий по внедрению системы теоретически обоснованных организационных мероприятий, направленных на достижение заранее поставленной цели, которая заключается в изменении объекта деятельности. При этом данный алгоритм должен учитывать актуальное состояние объекта технологии и контекст ситуации, эффективно решать поставленную задачу и приводить к подобному результату при изменении социальных условий [2].

Потребность в новых подходах к реформированию системы государственно-управленческих отношений и учета роли социально-психологических факторов в реализации этих задач является важной предпосылкой актуальности исследования теоретико-методологических основ и механизмов практического применения социально-психологических технологий как эффективного инструмента развития управления, направленных на совершенствование менеджмента управленческой деятельности, повышение организационной культуры государственных служащих и оптимизацию управленческого взаимодействия в условиях демократизации украинского общества.

Принимая во внимание важность и научную ценность имеющихся исследований, приходится признать, что научные достижения и опыт их внедрения в сферу государственного управления Украины еще до конца не изучены и рассматриваются лишь в отдельных аспектах.

К нерешенным задачам общей проблемы, которым посвящается статья, относится теоретический анализ сущности, содержания, значения и особенностей процесса применения социально-психологических технологий в государственно-управленческой деятельности.

Достижение поставленной **цели** обусловило постановку и решение следующих **задач**: анализ зарубежных и отечественных научных подходов по применению социально-психологических технологий; рассмотрение теоретико-методологических, философских основ, сущности, содержания, значения и особенностей процесса применения социально-психологических технологий, определение направленности воздействия социально-психологических технологий на субъектов и систему управления в процессе государственно-управленческой деятельности.

Изложение основного материала. Применение социально-психологических технологий в государственном управлении обусловлено спецификой государственно-управленческой деятельности и направлено на оптимизацию управленческого процесса.

Поскольку социально-психологические технологии в своей сущности опираются в практическом применении на тенденции современного развития и могут быть тем механизмом, приводящим к новым импульсам, поскольку они имеют косвенное влияние на управленческую систему, то есть способствуют удержанию и направлению системы к реализации ее миссии и раскрытия внутреннего потенциала в практике современной государственно-управленческой деятельности.

Хотя в самой природе общественных процессов заложено противоречие, выражающееся в одновременном стремлении и к развитию и к стабильности, то часто эти два противоположных процесса тормозят друг друга. Системное развитие нуждается в усилении, определении на каком этапе находится социальная система, осознании социально-психологических закономерностей, сущности и природы его состояний, фокусировке на возникающих тенденциях и направлении энергии в необходимом направлении. Стабильность процесса системного развития может обеспечиваться социально-психологическим сопровождением и целенаправленным системным влиянием в процессе практического применения социально-психологических технологий.

Определяя сущность социально-психологических технологий, можно обнаружить, что их социальная составляющая – указывает на сопряженность и связи с социальными системами, психологическая – возвращает к личности и обращает внимание на психологические феномены, которые часто находятся в тени, однако могут играть решающую роль в общественных, организационных, политических и личностных процессах.

А само значение технологий указывает на инструментальность современного управления, междисциплинарные связи, направленность на интеграцию всех доступных человечеству знаний, для более эффективного развития, их прикладной характер, что обеспечивает доступность и возможность применения в процессе государственно-управленческой практики.

Поэтому сущность социально-психологических технологий вмещает в себе потенциальное стремление к целостности, учет различных воздействий, помогает тем, кто их применяет преодолеть системное влияние, при котором находясь в гуще событий, сложно иметь не вовлеченную позицию, видеть целостность процесса, позволяет руководителю достигать большей гибкости, быть как погруженным в процесс деятельности, так и выходить из него, балансируя в позиции наблюдателя.

Применение социально-психологических технологий выводит личность субъекта государственного управления в метапозицию, где он может быть одновременно «над ситуацией», что расширяет его систему понимания и обеспечивает личностную экологию «не погружения», сохраняя свежий взгляд на положение вещей и глубже осознавая процесс.

Кроме того, социально-психологические технологии через опосредованное влияние, основанное на процессе осознания, гармонизируют и соединяют 3 жизненных центра личности: интеллектуальный, эмоциональный и физический в единый духовный центр, являющийся гарантом гуманных, стратегических, взвешенных управленческих решений и действий, расширяют личностные ресурсы, вдохновляют и укрепляют мотивацию, помогают решать возникающие вызовы в процессе государственно-управленческой деятельности. Это в свою очередь приводит к гармонизации 3 жизненных центров системы управления: реализации намерения организации, ее миссии, укреплению духа организации, ее атмосферы, развитию человеческого потенциала.

Поэтому социально-психологические технологии в своей природе стремятся быть действенным механизмом, что дает возможность расширять ресурсы, высвобождает энергию сопротивления, возникающего в изменениях и направляет ее на дальнейшее развитие.

Однако наиболее важным, на наш взгляд, является подход к управлению как к живому процессу, сфокусированность на глубокой осознанности личности как самого себя так и как субъекта процесса управленческой деятельности, своих сценарных механизмов, реакций, паттернов поведения, мотивов деятельности, эмоций, чувств. Игнорируя личностный опыт или пренебрегая им в процессе государственно-управленческой деятельности, невозможно достичь целостного восприятия действительности и развития управленческой системы в целом. К сожалению, в настоящее время, на наш взгляд, это большой пробел в сфере государственного управления.

Поэтому социально-психологические технологии помогают адаптироваться различным элементам системы государственного управления, должны быть гибкими в практическом применении и максимально приближенными к естественному движению вещей.

Именно об этом писал великий ученый и мыслитель В. И. Вернадский: «Человек должен понять, что он не есть случайное, независимое от окружающего (биосферы или ноосферы) свободно действующее природное явление. Он составляет неизбежное проявление большего природного процесса, закономерного длящегося в течении, по крайней мере, двух миллиардов лет» [3, с. 28].

Поэтому потребность в новом целостном формировании мышления не нова. Идеи ученого призывают к пониманию того, что «Мы – жители планеты и можем – должны – мыслить и действовать в новом аспекте, не только в аспекте отдельной личности, семьи или рода, государства или их союзов, но и в планетарном аспекте» [3, с. 35].

Это требует расширения традиционного восприятия действительности и более глубокого принятия мирового порядка – что идет от субъективного опыта личности и выходит за пределы социальных договоренностей к нашей сущности как творческого проявления эволюции Вселенной.

Поэтому, на наш взгляд, государственное управление может рассчитывать на собственное исцеление, только если сможет создать такие формы профессиональной деятельности и мышления, которые будут соответствовать принципу целостности человека и единства с теми тенденциями, которые возникают в естественной среде и находят свое отражение в системе управления. Необходимо постоянно создавать возможности для преодоления устоявшихся рамок и на уровне личностного восприятия и на уровне государственно-управленческой системы. Именно об этом свидетельствуют слова В. И. Вернадского: «В нашей жизни теперь только один путь – жить самому по себе вне созданных рамок, которые, правда, дают дань, «славу» и положение, – но вынимают душу,

растрачивают время и силы. И это настоящее общественное дело, потому что те люди, которые чувствуют в себе силу идти своим путем к намеченной ими вечной цели, делают тем самым общественное служение, ибо только такое общество может быть сильно и не погибнет под напором других в нем растущих организаций – например у нас под влиянием бюрократического правительства» [3, с. 35].

Философия социально-психологических технологий базируется на воспроизведении естественных связей и поиска природных решений. И хотя именно понимание термина технологий указывает на статичность и фиксированность, что выражается в определенных алгоритмах действий, природа их стабильности скорее тяготеет к зависимости от контекста, возникающих тенденций, осознанию уникальности каждого момента и поиска гармоничного решения. Конечно же это требует специальных знаний и навыков их применения, именно это и предопределяет степень их влияния и эффективность применения в государственном управлении.

Поэтому можно сделать вывод, что социально-психологические технологии в процессе современной государственно-управленческой деятельности – сравнительно новое явление и как научная, целостная система и социальная практика требуют глубокого осмысления и обоснования, учета и адаптации накопленного мирового и отечественного опыта для их практического применения и институционализации в государственном управлении.

На перекрестке, в котором оказалось украинское общество, что характеризуется поиском идентичности, изменением ценностей, необходимости в формировании нового мышления, возрождении украинской элиты и воспитании нового типа лидеров – управленцев, – применение лучших образцов социально-психологических технологий, доказавших свою эффективность в научном и практическом мировом опыте, представляется нам крайне актуальным.

Перспективы дальнейших научных исследований видим в разработке системы мониторинга социально-психологи-

ческого сопровождения государственно-управленческой деятельности. Актуальным является выработка требований к применению социально-психологических технологий в виде количественных и качественных критериев или стандартов, с учетом специфики государственно-управленческой деятельности. Это может быть предметом дальнейших научных исследований.

Список литературы:

1. Невструева Т. Х. Психотехнологии в системе психологической практики / Т. Х. Невструева. – Хабаровск: ДВГУПС, 2003. – 95 с.
2. Захаров К. В. Социально-психологические технологии в современной психологии / К. В. Захаров // Вестник Днепропетровского нац. университета – 2010 – Т. 18 – №9/1 – Вып. 16 – С. 54–61.
3. Вернадский В. И. Научная мысль как планетарное явление. / Вернадский В. И. // Философские мысли натуралиста. – М.: Наука, 1988. С. 20–196.
4. Лебедева Н. М. Организационное консультирование: гештальт-подход / Н. М. Лебедева, А. А. Лебедева. – СПб.: Речь, 2009. – 256 с.
5. Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера : сб. цитат / [сост. К. А. Степанов; ред. М. Н. Шаховская]. / В.И. Вернадский // Фонд им. В. И. Вернадского, – М.: 2008. – 320 с. – (Б-ка размышлений).
6. Гуриевская В.Н. Технологии системного подхода в психологическом консультировании в контексте взаимодействия политики и управления / В. Н. Гуриевская // Соб. науч. раб. ДРИГУ НАГУ. – Львов: ДРИГУ НАГУ, 2008. – Вып. 16/17. – С. 41–47.
7. Гуриевская В. Н. Уровни применения прикладных психологических технологий в системе парламентаризма. Сб. науч. раб. НАГУ. – К.: НАГУ, 2012. – Вып. 2. – С. 239–246.

8. Овчаров А. О. Влияние социально-психологических технологий на социальную среду / А. Овчаров // Социальная психология. – 2008. – №6. – С. 34–43.
9. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / ред. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. – М.: «АЗЪ», 1992. – 955 с.
10. Панок В. Г. Социальное проектирование и прикладная психология / В. Г. Панок // Социальная психология. – № 2. – 2003. – С. 21–28.

БЕРЕЖЛИВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ УКРАИНЫ С УЧЕТОМ ОПЫТА
ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ

Цыганенко С. С.¹

Аннотация

В данной статье рассмотрена необходимость повышения эффективности и качества функционирования государственного управления Украины. Предложено для этой цели использовать теорию бережливого (лин) менеджмента и результаты внедрения в государственное управление принципов корпоративного менеджмента согласно Международному стандарту и его украинской адаптированной версии – ДСТУ ISO 9001:2009 (ISO 9001:2008). На примере Государственного космического агентства Украины проведен по этой методике анализ предоставления им административных услуг. Предложены меры по повышению эффективности этой деятельности с помощью бережливого менеджмента.

Ключевые слова: *государственное управление, принцип универсальности, система управления качеством, бережливый (лин) менеджмент, муда.*

В Украине, как и во многих возникших после распада СССР государствах, назрела необходимость научно-теоретического осмысления нынешнего состояния эффективности и качества функционирования государственного управления и поиска путей рациональной организации управления государством на принципиально новой основе, которая отвечает тенденциям эволюции управленческих систем развитых стран мира. Это важно, как для построения государственного управления вообще, так и системы повседневного менеджмента каждого органа государственной власти, от Администрации Президента и Кабинета Министров до районной государственной администрации. Украина – европейское государство, стремящееся по уровню своего развития достичь соответствующего положения в семье европейских народов.

¹ Аспирант кафедры философии и методологии государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

И в этом контексте все сильнее ставится вопрос нового видения смысла и сути государственной власти и принципов регуляции работы органов государственного управления, деятельность которых рассматривается как выработка и предоставление управленческих услуг обществу. Этот новый стиль управления – публичное управление – управление, ориентированное на результат, в отличие от администрирования – управления ориентированного на тщательное выполнение нормативных документов, по нашему мнению, является будущим государственного управления в развитых странах мира и должен быть воспринят и в Украине.

В рамках указанной парадигмы актуальной является возможность использования управленческих концепций, которые государственное управление может позаимствовать из большого наследия наработанного многолетним существованием менеджмента бизнеса и возникшей соответствующей науки.

Менеджмент как наука возник и развивается в связи с необходимостью объяснить, почему и в результате чего процветают или разрушаются организации. Ученые в области менеджмента путем теоретических изысканий и практики в области управления, методом проб и ошибок отвечают на вопрос: «Чем определяется успех организации?». Ответ на этот вопрос позволяет ответить на более прагматичный вопрос: «Что может сделать руководитель для обеспечения ее успеха?»

В разных странах и регионах мира на протяжении XIX – начала XXI вв. упомянутая наука менеджмента в сфере бизнеса (в широком смысле этого слова как целенаправленной деятельности, создающей добавленную ценность посредством удовлетворения общественных потребностей) получила широкое признание. Сегодня не стоит надеяться на победу в жестокой конкурентной борьбе на мировом рынке без использования достижений менеджмента. Не возможно, не усвоив его принципов и закономерностей, не приложив усилий к мобилизации всех имеющихся у предприятия ресурсов и не выстраивая соответствующую им организационную структуру, надеяться на производство качественного, приносящего доход товара, который удовлетворит потребителя. Только выполнив

все эти условия, фирма станет конкурентоспособной. Так, государство, его аппарат управления, как крупная корпорация, сможет стать конкурентоспособным среди других стран мира, только в случае принятия этих принципов и развития путем постоянного совершенствования предоставления управленческих услуг обществу, роста их качества, а также повышения эффективности своей работы при снижении затрат на аппарат управления. Этим путем уже идут правительства и правительственные структуры развитых стран мира (США, члены ЕС, страны Юго-Восточной Азии)¹.

В Украине есть уже свой наработанный опыт перестройки системы государственного управления в этом направлении, который включает, как и соответствующие теоретические наработки, так и их практическое внедрение.

Украинские представители науки государственного управления утверждают:

«В соответствии с принципом универсальности, функции управления не слишком отличаются в сфере государственного и частного управления (менеджмента). Это позволяет при анализе проблем государственного управления, принципиально не отличающихся от аналогичных проблем менеджмента или недостаточно изученных, использовать соответствующие наработки науки управления, в том числе закономерности, принципы, теории, концепции, идеи, подходы, методы, приемы...»².

Первым шагом в использовании методов науки менеджмента в украинском государственном управлении можно вполне обоснованно считать внедрение системы управления качеством в центральных органах исполнительной власти Украины (далее – ЦОИВ), согласно постановлению Кабинета Министров Украины от 11 мая 2006 года № 614 «Об утверждении Программы внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти»³ (далее – Программа).

¹ Циганенко С.С. Публічне управління та його здійснення на основі використання теорії оцінювального менеджменту. //Збірник наукових праць НАДУ. – К.: НАДУ, 2011. – Вип.2. – С. 42–50.

² Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Моногр. /Кол. авт.; За ред. В.М. Князева. – К.: НАДУ, 2003. – 320 с.

³ Постанова Кабінету міністрів України Про затвердження Програми запровадження

Стержнем этой Программы является внедрение в государственное управление принципов корпоративного управления согласно Международному стандарту и его украинский адаптированной версии – ДСТУ ISO 9001:2009 (ISO 9001:2008)¹.

Надо отметить, что украинские промышленные предприятия, особенно те, которые ориентированы на экспорт продукции на рынки развитых стран, уже используют в своей работе этот стандарт и использовали его предыдущие версии с целью улучшения качества производимой продукции и доведения до своих иностранных компаньонов того факта, что производство организовано должным образом.

Но желаемого широкого внедрения это полезное дело не нашло. И здесь, по нашему мнению, есть ряд причин объективного и субъективного характера, которые привели к тому, что несмотря на затраченные усилия, системы управления качеством (в украинской интерпретации – СУЯ – системи управління якістю) – так называются эти институции (по стандарту) в промышленно-корпоративном и особенно дальше в государственном управлении практически не используются.

И в довершение ко всему, постановлением Кабинета Министров Украины от 22 июня 2011 года № 704 «О сокращении количества и укрупнении государственных целевых программ»² было признано утратившим силу упомянутое выше постановление Кабинета Министров Украины от 11 мая 2006 № 614. Из этого следует, что Правительством фактически было признано нецелесообразным дальнейшее внедрение системы управления качеством в предложенном программой виде в государственное управление. Основная причина заключается в том, что упомянутая Программа, в принципе, не сможет кардинально

системи управління якістю в органах виконавчої влади: від 11 травня 2006 р. №614. // Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-%D0%BF>

¹ *Системи управління якістю. Вимоги: (ISO 9001:2008) – ДСТУ ISO 9001:2009. – [Чинний від 2009-06-22]. – К.: Держспоживстандарт України, 2009. – 26 с. – (Національні стандарти України).*

² *Постанова Кабінету міністрів України Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: від 22 червня 2011 р. №704. // Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/704-2011-n>*

перестроить и трансформировать в установленные сроки (в первой редакции постановления в течение трех лет) систему государственного управления Украины, которая была унаследована от бывшего СССР, построенная на принципах государственного администрирования, неблагоприятная к новому и не ориентирована на удовлетворение потребностей населения услугами государственного управления.

Кроме того, нужно понимать во-первых то, что собственно концепция систем управления качеством была разработана и применялась в промышленности для значительно более узких и специфических целей обеспечения минимальных стандартов качества для активизации и упрощения рыночных отношений между предприятиями, и во-вторых, что качество является следствием управления и выполнения организационно-производственных процессов, оно не является самостоятельной сущностью.

Однако в результате проведенной работы Украиной был приобретен важный опыт в сфере использования международных систем менеджмента в организации работы органов государственной власти. Этот опыт может быть очень полезным в дальнейшем совершенствовании работы ЦОИВ на основе повышения эффективности и качества предоставления услуг государственного управления обществу. В это же время он интересен также и тем, что уже учитывает украинскую специфику и особенности работы украинской системы государственной власти и может быть использован для дальнейшего внедрения комплексных и всеохватывающих деятельность учреждений теорий менеджмента.

Такой теорией, а так же одним из направлений рациональной организации предприятий в XX веке, который подтвердил свою эффективность и производительность, доказал на практике возможность сочетания в деятельности одной и той же организации «противоречивых» систем ценностей, является метод бережливого производства или лин менеджмент.

В западной интерпретации Lean production, Lean manufacturing, Lean, Лин, бережливое производство (англ. lean – постный, без жира, стройный¹) – логистическая концепция менеджмента,

¹ Concise Oxford English Dictionary: 11th edition. //on CD-ROM.: With spoken pronunciation.

сфокусированная на оптимизации бизнес-процессов с максимальной ориентацией на рынок и с учетом мотивации каждого работника. Бережливое производство составляет основу новой философии менеджмента и является одной из форм нелинейного менеджмента.

Отцом-основателем бережливого производства считается японский предприниматель и организатор промышленности Тайити Оно, начавший работу в Toyota Motor Corporation (фирма Тойота) в 1943 году, интегрируя лучший мировой опыт. В середине 1950-х годов он начал выстраивать особую систему организации производства, названную Производственная система Тойоты¹ или Toyota Production System (TPS).

«Подавляющее большинство программ улучшения бизнеса имеет свои корни и следует принципам лин или Шесть Сигма. Вообще эти методы улучшения бизнес-процессов берут начало из общей системы менеджмента качества – СМК (total quality management – TQM)» (перевод наш) утверждает Форест Брейфогл – советник центра достижения совершенства Техасского университета².

Проведенное нами исследование определило, что сравнивая принципы стандартов ISO и бережливого менеджмента, мы видим много принципов, которые перекрещиваются в терминах. Выделив главное – процессный подход в стандартах и работу с потоками создания ценности в бережливом менеджменте, мы видим родство подходов в этих практиках. Т.В. Маматова отмечает: «Многолетнее успешное внедрение процессного подхода в его современном понимании свидетельствует о том, что он является универсальным, применимым к организациям любой сферы деятельности. Анализ зарубежного и отечественного опыта создания систем качества публичных услуг на основе процессного подхода позволяет отметить, что именно такой подход ориентирует организацию на определение потребностей

¹ Оно Т. *Производственная система Тойоты. Уходя от массового производства* //Пер. с англ.; 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2008. – 208 с.

² Forrest Breyfogle III *Integrating Lean and Six Sigma Process Improvement Tools* [Электронный ресурс]. //Qualitydigest. – 10.29.2009. – URL: <http://www.qualitydigest.com/inside/quality-insider-article/integrating-lean-and-six-sigma-process-improvement-tools.html>.

клиента – потребителя, рациональное использование ресурсов, предоставляет возможность создания систем мониторинга качества деятельности и закладывает основу для осуществления бенчмаркинга процессов»¹.

Постоянное совершенствование процессов (нацеленное на их оптимизацию) в стандарте и борьба с мудрой (слово из японского языка, термин теории бережливого менеджмента, означает: непроизводительные затраты времени при выработке продукции (в промышленности) или услуг (в том числе и услуг государственного управления), эквивалентные русскоязычные понятия: трение, мусор) в потоках создания ценности суть явления одного порядка.

Поэтому, возвращаясь к результатам внедрения СУЯ в органах исполнительной власти Украины, можно отметить, что проведенная в рамках ее создания работа по созданию перечней услуг и описаний процессов, которыми располагают государственные институции, дает шанс на следующих этапах совершенствования и повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти, с использованием теории бережливого менеджмента, не начинать с нуля.

Можно использовать упомянутые перечни услуг для определения процессов с которыми необходимо работать и задокументированные (в рамках создания СУЯ) их описания для построения потоков создания ценности.

Все вышеизложенное приводит нас к мысли о возможности использования в деле повышения эффективности работы органов государственной власти Украины в первую очередь – теории бережливого (лин) менеджмента, и во вторую, для ускорения и рационализации решения этой задачи, опыта внедрения систем управления качеством в государственном управлении.

¹ Маматова Т.В. Модель знань у сфері управління на основі якості для службовців органів публічного адміністрування [Електронний ресурс]. //Публічне адміністрування: теорія та практика: Електронне наукове фахове видання. – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2009. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e%2Djournals/Patp/2009%2D01/MamatovaStat.pdf>.

Украинской ассоциацией качества и Главным управлением государственной службы Украины была разработана серия документов по внедрению СУЯ в работу центральных органов исполнительной власти Украины. Так же были созданы в ЦОИВ основы внедрения СУЯ (внутренние документы по созданию СУЯ, перечни процессов, их описания и т.д.).

Вышеуказанными теоретическими разработками установлено, что «Одним из ключевых решений на этапе планирования является определение области распространения СУЯ. Особенно в ситуации ограниченности времени на построение СУЯ можно рассмотреть вопрос распространения СУЯ не на все, а только на некоторые пилотные направления деятельности ЦОИВ. При этом надо понимать, что речь идет не о распространении или нераспространении СУЯ на различные структурные подразделения, а именно на направления деятельности (группы услуг). С точки зрения структурных подразделений, СУЯ должна охватывать все подразделения, работа которых влияет на выбранные направления деятельности. В частности, СУЯ всегда распространяться на деятельность «общесистемных» подразделений, таких как кадровые, финансовые, организационные, патронатные т.п.

При принятии решения об области внедрения СУЯ (все ЦОИВ или пилотные направления), следует учитывать следующие соображения:

- допустимые/необходимые сроки построения СУЯ ;
- готовность выделять ресурсы на построение СУЯ (как финансовые, так и кадровые);
- методологическая готовность, наличие необходимых знаний и методик для выполнения всех работ в выбранном объеме;
- готовность реально привести деятельность по различным направлениям деятельности ЦОИВ в соответствие с требованиями ДСТУ ISO 9001-2009, обеспечить их направленность на предоставление услуг потребителям»¹.

¹ *Українська асоціація якості Методичні матеріали з питань практичних підходів до впровадження та удосконалення систем управління якістю в центральних органах виконавчої влади. /Українська асоціація якості, Головне управління державної служби України. – К., 2010. – 101 с. – С. 5.*

Это положение дает возможность распространить систему менеджмента качества (СУЯ) не на все направления деятельности ЦОИВ, что позволяет в предложениях по внедрению бережливого менеджмента в ЦОИВ Украины существенно ограничить амбициозность стартовых целей перестройки работы всего аппарата, и, в результате, обеспечить их реалистичность.

Для выбора пилотных, исходных, стартовых проектов, с которых начинаются преобразования, необходимо выделить, во-первых, наиболее чувствительные и важные для ЦОИВ¹ направления работы и, во-вторых, среди отобранных по первому критерию – те, которые позволяют получить наглядный, эффективный результат. Важным является также участие и глубокая, реальная заинтересованность первого руководителя. В Украине, с ее традициями авторитарного стиля организации власти, это имеет большое значение. «...Рекомендация специалистам, занимающимся совершенствованием систем управления, проста: попробуйте помочь первому руководителю в решении его проблем – и он поможет Вам в решении Ваших, как по обеспечению работы системы, так и по Вашему статусу в ЦОИВ», а также «...важным правилом для службы качества должно быть следующее: попробуйте сделать что-то полезное и ценное с точки зрения руководителя – и он найдет возможность отблагодарить: вниманием к системе, через обеспечение соответствующего статуса службы, возможностью влиять на принятие важных решений, а в конце – и через материальное обеспечение»².

Наиболее чувствительной и социально важной сферой деятельности любого ЦОИВ есть предоставление административных услуг. С нашей точки зрения внедрение концепции бережливого менеджмента необходимо начинать с этого вида работы.

¹ Українська асоціація якості Методичні матеріали з питань практичних підходів до впровадження та удосконалення систем управління якістю в центральних органах виконавчої влади. /Українська асоціація якості, Головне управління державної служби України. – К., 2010. – 101 с. – С. 57.

² Українська асоціація якості Методичні матеріали з питань практичних підходів до впровадження та удосконалення систем управління якістю в центральних органах виконавчої влади. /Українська асоціація якості, Головне управління державної служби України. – К., 2010. – 101 с. – С. 62.

Потребителями административных услуг (количество их видов в Украине около 800) являются как физические, так и юридические лица. И соответственно повышение эффективности их предоставления с помощью методов бережливого менеджмента даст значительный эффект экономии времени на недодающих ценности услуге операциях.

С помощью вышеизложенной методологии нами рассмотрена деятельность центрального органа исполнительной власти – Государственного космического агентства Украины (ГКА).

Согласно Закону Украины «Об административных услугах»¹ из всех услуг государственного управления в сфере осуществления космической деятельности, которые определены Законом Украины «О космической деятельности»², а так же подготовленным в рамках создания СУЯ перечнем услуг ДКА, собственно административными можно считать следующие:

- предоставление лицензии на право осуществления хозяйственной деятельности по разработке, испытанию, производству, эксплуатации ракет-носителей, космических аппаратов и их составных частей, наземного комплекса управления космическими аппаратами и его составных частей;
- предоставление разрешений субъектам космической деятельности Украины на проведение переговоров с иностранными субъектами хозяйственной деятельности по вопросам исследования и использования космического пространства, производства и эксплуатации космической техники, осуществления экспорта, импорта и реэкспорта космической техники и космических технологий, их временного вывоза за пределы Украины или временного ввоза на ее территорию, транзита территорией Украины и
- регистрации заключенных договоров (контрактов) субъектов космической деятельности Украины с иностранными субъектами космической деятельности по исследованию и использованию космического пространства, производства

¹ Закон України Про адміністративні послуги: № 5203-VI від 6 вересня 2012 року. //Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт. – URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

² Закон України Про космічну діяльність: № 502/96-ВР від 15 листопада 1996 року. //Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/> про космічну діяльність.

и эксплуатации, купли-продажи космической техники и космических технологий.

Используя метод и принципы бережливого менеджмента, разработанные и адаптированные к потребностям осуществления описи услуг государственного управления, и с учетом вышеизложенного, мы, на основе исследования реально существующих процессов предоставления всех государственных административных услуг ДКА и стандартов их выработки, созданных в рамках внедрения СУЯ в деятельность ДКА, создали карты потоков создания ценности вышеуказанных административных услуг с целью проведения последующего анализа и повышения эффективности их предоставления.

Исследование показало, что их выработка сейчас осуществляется тремя различными структурными единицами Агентства – двумя департаментами и одним управлением.

В результате детального рассмотрения описаний процессов можно увидеть взаимосвязь этих услуг на уровне обработки, исследования документов и взаимодействия сотрудников подразделений ГКА. Низкая эффективность и бережливость реализации рассматриваемых процессов обусловлена также тем, что соответствующие подразделения находятся в разном подчинении, в разных частях здания, имеют свои архивы документов и протоколы их рассмотрения.

С целью исправления положения, по нашему мнению, следует организовать в структуре ГКА обособленное подразделение, которое будет заниматься исключительно предоставлением административных и сопутствующих им услуг. Исходя из их количества, и определенных перспектив его роста, целесообразно будет организационную структуру создать в виде обособленного отдела с условным названием – отдел административных услуг, подчиненного непосредственно одному из заместителей главы ГКА.

Реконструкция процессов предоставления административных услуг и устранение из их состава составляющих, которые не вносят вклад в создание добавленной ценности, указывает на

возможность следующего повышения эффективности работы данного отдела:

- Предоставление лицензии на право осуществления хозяйственной деятельности по разработке, испытанию, производству, эксплуатации ракет-носителей, космических аппаратов и их составных частей, наземного комплекса управления космическими аппаратами и его составных частей срок его предоставления сократится на 5340 мин. и соответственно эффективность (по теории бережливого менеджмента) возрастет на 56 %.
- Предоставление разрешений субъектам космической деятельности Украины на проведение переговоров с иностранными субъектами хозяйственной деятельности по вопросам исследования и использования космического пространства, производства и эксплуатации космической техники, осуществления экспорта, импорта и реэкспорта космической техники и космических технологий, их временного вывоза за пределы Украина или временного ввоза на ее территорию, транзита территорией Украины срок его предоставления сократится на 2300 мин. и соответственно эффективность возрастет на 63,8 %.
- Регистрация заключенных договоров (контрактов) субъектов космической деятельности Украины с иностранными субъектами космической деятельности по исследованию и использованию космического пространства, производства и эксплуатации, купли-продажи космической техники и космических технологий срок его предоставления сократится на 1485 мин. и соответственно эффективность возрастет на 41,5 %.

В результате, можно сделать вывод, что использование бережливого менеджмента в предоставлении услуг государственного управления дает значительный эффект. Использование этой системы во всей деятельности ЦОВВ должно быть следующим шагом в повышении его эффективности работы. Если это не будет сделано, полученные улучшения быстро будут потеряны в результате продолжающейся, не основанной на принципах лин, работы всей остальной структуры ЦОВВ.

Список литературы

1. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Моногр. / Кол. авт.; За ред. В.М. Князева. – Київ.: НАДУ, 2003.
2. Закон України Про адміністративні послуги: № 5203-VI від 6 вересня 2012 року. //Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт. – URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
3. Закон України Про космічну діяльність: № 502/96-ВР від 15 листопада 1996 року. //Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/> про космічну діяльність.
4. Маматова Т.В. Модель знань у сфері управління на основі якості для службовців органів публічного адміністрування [Електронний ресурс]. //Публічне адміністрування: теорія та практика: Електронне наукове фахове видання. – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 2009. – URL: <http://www.nbu.gov.ua/e%2Djournals/Patp/2009%2D01/MamatovaStat.pdf>.
5. Оно Т. Производственная система Тойоты. Уходя от массового производства /Пер. с англ.; 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2008. – 208 с.
6. Постанова Кабінету міністрів України Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: від 22 червня 2011 р. №704. //Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/704-2011-p5>.
7. Постанова Кабінету міністрів України Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: від 11 травня 2006 р. №614. // Верховна Рада України: Офіційний веб-сайт. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-%D0%BF>.

8. Системи управління якістю. Вимоги: (ISO 9001:2008) – ДСТУ ISO 9001:2009. – [Чинний від 2009-06-22]. – К.: Держспоживстандарт України, 2009. – 26 с. – (Національні стандарти України).
9. Українська асоціація якості Методичні матеріали з питань практичних підходів до впровадження та удосконалення систем управління якістю в центральних органах виконавчої влади. /Українська асоціація якості, Головне управління державної служби України. – К., 2010. – 101 с.
10. Циганенко С.С. Публічне управління та його здійснення на основі використання теорії ошадливого менеджменту. // Збірник наукових праць НАДУ. – К.: НАДУ, 2011. – Вип. 2. – С. 42–50.
11. Concise Oxford English Dictionary: 11th edition. //on CD-ROM.: With spoken pronunciation.
12. Forrest Breyfogle III Integrating Lean and Six Sigma Process Improvement Tools //Qualitydigest. 10.29.2009. URL: <http://www.qualitydigest.com/inside/quality-insider-article/integrating-lean-and-six-sigma-process-improvement-tools.html>.

**ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ
ИНСТИТУТЫ ДЛЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ: ОБЗОР**

**EDUCATIONAL
INSTITUTIONS
FOR CIVIL SERVANTS:
OVERVIEW**



MONGOLIA'S NATIONAL ACADEMY OF GOVERNANCE: BY WAY OF INTRODUCTION

Enkhbayar Ganbold¹

The National Academy of Governance (NAOG) was founded in 1924. The institution finds its roots in the formulation and maintenance of Mongolia's state independence by serving as Mongolia's first higher education institution. Since then the name and the status of the Academy have been changed several times. Every change led Academy and its community to new creative development, opportunities and success. The recent change was made in 2012, as it became the National Academy of Governance by the Cabinet Secretariat of Mongolian government.

The objectives of the NAOG are:

1. Training

Train and retrain officials for administration of Government, Businesses and Social sector workers by providing them with both theoretical knowledge and practical skills in public and private management initiatives in our postgraduate and short-term programs in the fields of Public, Business and Social Sector Administration.

2. Research

Conduct scientific studies and immediate research for the matters of State policy and administration.

3. Consulting

Due to its unique position straddling both academics and government, the National Academy of Governance provides consultancy services on policy, economics, and management issues to both public organizations as well as to private enterprises.

As it is the core mission of the National Academy of Governance to assist the Government of Mongolia in preparing the next generation of leaders in Mongolian public and private sectors, we hire most

¹ *Officer of International Affairs and Cooperation, National Academy of Governance, Mongolia.*

skilled faculty members. With 76 faculty who obtained degrees of master, Ph.D. and the qualification of professor, we focus on improving the capacity building of not only the faculty members but also the government officials of Mongolia.

In order to achieve the mission NAOG cooperates with over 20 foreign institutions, universities and international bodies to exchange experiences, innovative ideas, and to adopt suitable practices in Mongolia.

Our door is always open to anyone both national and international institutions, scientists, professors and even individuals who wish to cooperate with us or study at our Academy at any point.

ИНТЕРВЬЮ

INTERVIEWS



*Будущее и судьба всей страны
зависит от подрастающего
поколения, которое придет на смену
научной и политической элите
Кыргызстана.*

А. Атамбаев, Президент КР

Ведущее учебное заведение республики по подготовке высокопрофессиональных управленцев среднего и высшего звена для органов государственной и муниципальной власти претерпевает реформу. Как и почему?

Шамшиев Чингиз Болотбекович¹

- Чингиз Болотбекович, давайте поговорим о реформе АГУПКР, проведение которой возложено на Ваши плечи. Какова миссия АГУПКР?

- Учредителем академии выступает Президент страны. Это накладывает большую ответственность на нашу работу и определяет специфику нашей деятельности. Впервые за долгие годы в нашей стране глава государства Алмазбек Атамбаев всерьез взялся за борьбу с коррупцией и реформы во многих сферах, в том числе в сфере госуправления и образования. Эта масштабная работа нацелена на долгосрочную перспективу и требует компетентные кадры, которые необходимо готовить. Академия должна внести свой вклад в подготовку кадров нового поколения. Миссия у нас двойная. Во-первых, АГУПКР является особым специализированным учреждением по подготовке управленческой элиты страны. Она призвана стать кузницей высших управленческих кадров. Во-вторых, Академия является научным и аналитическим центром по изучению, просчету, выработке рекомендаций для высших органов власти страны. Именно для приведения деятельности вуза в соответствие с этой

¹ Ректор Академии государственного управления при Президенте КР. Выпускник факультета экономики Гренобльского университета, доктор экономических наук, профессор, научный сотрудник Центра экономических исследований Университета Париж 8 и Центра экономической политики Гренобльского университета. Член Французской ассоциации экономической науки. Член Ассоциации по исследованиям экономической мысли им. Шарля Жиде.

миссией и была проведена реформа Академии государственного управления.

-Последние годы академия превратилась в один из заурядных вузов, где готовят студентов по коммерческим направлениям. Это правда?

- Ну не все, конечно, было плохо. Какой-то уровень Академия сохраняла. Но, увы, общая картина, действительно, напоминала заурядный вуз.

-В чем это выразалось?

- Во многом. Раньше только 94% контингента учащихся обучались по профилям, имеющим отношение к госуправлению, все остальные учились по бизнес-направлениям. Был раздутый контингент студентов: ежегодно принимали свыше 800 человек! При этом дополнительное образование госслужащих было на задворках приоритетов Академии: в год лишь около 500 служащих проходили здесь обучение. При этом сертификаты выдавались всем подряд, за факт простого физического присутствия. Исследовательская работа практически не осуществлялась. Качество образования сильно отставало от международных стандартов. Отсутствовала систематизированная политика набора преподавателей. Это приводило к тому, что медик преподавал финансы, а историк – бухучет. Практически не было преподавателей с опытом управленческой работы в госуправлении. Наблюдалась острая нехватка качественных управленческих кадров. Был раздутый штат сотрудников, фиктивные сотрудники. У рядовых работников были мизерные зарплаты: к примеру, методисты или лаборанты получали от шести до семи тысяч сомов. Сейчас мы рядовым сотрудникам подняли оплату труда в 2,5 раза. Разрыв между зарплатой ректора и зарплатой рядового сотрудника сократили с 7,8 раза до 3,3 раза. Была запутанная структура управления, никто не знал точное количество сотрудников и преподавателей. Проверка расчета часов выявила грубые нарушения. Наблюдалось низкое качество учебных планов. Была слабая студенческая дисциплина, студенты занимались поголовным списыванием во время экзаменов и модулей. Были

такие, которые с задолженностями за первый курс успешно оканчивали последний курс. Некоторые вообще не ходили на занятия, проживали в России, но при этом успешно получали дипломы. Преподавательская дисциплина тоже оставляла желать лучшего: для некоторых преподавателей было нормой срывать занятия, не сдавать отчетную документацию, не отмечать пропуски учащихся, готовить некачественные экзаменационные задания и ставить высокие оценки за откровенно списанные с интернета дипломные работы. Перечислять проблемы можно долго, но суть я, думаю, изложил. Вот со всем этим мы и начали бороться.

- Президент Кыргызстана является учредителем АГУПКР и требует повышения качества обучения. Каковы успехи на сегодняшний день?

- Нам удалось немало. Лейтмотивом реформы была идея, что Академия должна готовить в небольшом количестве высококомпетентных и высоконравственных топ-менеджеров для госуправления. Если Академия этим не будет заниматься, этого не сможет и не будет делать ни одно учреждение в стране. Быстро к этой цели прийти невозможно, но нужно действовать планомерно и решительно. За год мы сократили прием студентов на 44% и будем еще сокращать. Набор на 100% осуществляется на профили, готовящие госуправленцев. В два этапа разработаны новые, единственные в стране, учебные планы по профилям госуправления. При этом за основу взят лучший мировой опыт. За год мы увеличили в 3 раза количество мест для бесплатного очного обучения будущих и действующих госслужащих, за счет госбюджета и немецкого гранта. При этом значительно повысили оплату за контрактное обучение. Это необходимо, чтобы повысить стимулы студентов. Академия отныне обучает не менее 3 тысяч действующих служащих по всей стране ежегодно, а со следующего года выйдем на уровень 5 тысяч. Сертификаты выдаются только тем служащим, которые успешно сдают экзамены. Запущен механизм обеспечения госорганов аналитической продукцией. У нас в плане около 100 заказов от госорганов на исследования. В качестве преподавателей принимаем только тех людей, которые достаточно компетентны для проведения курсов повышения квалификации и

исследований по заказу госорганов. Это повышает их доход, так как они могут оплачиваться из трех источников: программы подготовки бакалавров и магистров, непрерывного образования госслужащих и исследований. Изменен подход к написанию дипломных работ: отныне они будут готовиться только по заказу госоргана в рамках длительной стажировки магистранта. Темы будут отображать конкретные проблемы госорганов, что делает практически невозможным списывание с интернета. Ужесточен контроль за дисциплиной учащихся, за три факта списывания в течение года следует отчисление. Отныне нельзя с непогашенными задолженностями переходить на следующий курс. Повышены требования к дисциплине преподавателей, при этом прилагаются усилия по облегчению их взаимодействия с администрацией. Изменена структура управления академии, за основу взят опыт западных высших школ. Упразднены кафедры и введен принцип управления по программам. Мы вынуждены были упразднить два десятка кафедр, которые дублировали друг друга, подменяли собой деканаты и при этом ни за что не отвечали. Был нарушен важнейший принцип управления, когда полномочия должны сопровождаться ответственностью, и наоборот. Мы этот недостаток ликвидировали. Все это потребовало кадровые перестановки. Заниматься реформой в одиночку аналогично тому, что руками выгребать воду из океана. Необходима была группа единомышленников, людей с открытым мышлением, которые не боятся изменений.

-Таким образом, система стала идеальной?

- В науке есть такое понятие, как гистерезис – инерция, если выражаться упрощенно. Это означает, что после реформы прежние формы взаимодействия, мышления и привычки сохраняются в течение определенного времени. У нас по-прежнему остаются преподаватели, которые продолжают работать по кафедральному принципу. Так будет до тех пор, пока новые формы взаимоотношений, организации деятельности Академии не укоренятся и, в свою очередь, не войдут в привычку. Понимаете, нужно, чтобы люди, которые занимают руководящие позиции, ежедневно подтверждали своими действиями новую структуру, укореняли ее. Мало модель утвердить приказом, надо ежедневно по ней работать, прокладывать борозду. Поэтому если вы работаете с людьми, которые реформу не

поддерживают (неважно, по каким соображениям: не понимают или сознательно препятствуют ей), можно что угодно подписать на бумаге, но работать это никогда не будет. И это действует как в масштабах одной организации, так и целой страны. Поэтому пришлось взять на себя черную, но необходимую работу по смене управленческого состава Академии. Я благодарен всем людям, которые отдали много лет вузу, внесли в его развитие большой вклад в свое время, и то, что сегодня академия является видным учреждением, с хорошей материально-технической базой – это во многом их заслуга. Однако новое время предъявляет новые требования.

- Вы не понаслышке знаете о европейской системе образования. О чем конкретно идет речь?

- Акцент на конечный продукт. Определяется стандарт качества. Вся работа западного университета строится исходя из ответов на вопросы: кого готовим в итоге по каждому направлению? На какой объем спроса? Для какого работодателя? Для какого сегмента рынка труда? Это важно и нужно определять при организации учебного процесса. У нас же дают факультетам пустые названия, набирают студентов, не выяснив, будет спрос на рынке на таких специалистов или нет, и ведут не соответствующие названиям дисциплины. Это основное отличие. Наши вузы, к сожалению, не ориентированы на потребности рынка труда. Второе важное отличие - это акцент на самостоятельную работу. Подход к студентам как к взрослым, ответственным гражданам, которые четко понимают, чего они хотят, и несут ответственность за свои поступки. У нас же с ними возятся как с детьми в детском саду. И наконец, акцент на критическое мышление: и учебный процесс, и домашние задания построены таким образом, чтобы развивать критическое, самостоятельное мышление. На Западе умеют заставлять людей думать. И это напрямую связано с навыками мыслить, анализировать, говорить, искать, организовывать, слушать, понимать и т.д.

- Добиться таких же результатов является целью Вашей работы в Академии, я правильно поняла?

- Вы правы. Мы создали для этого три института: Институт дополнительного образования государственных и муниципальных служащих, Институт подготовки

государственных и муниципальных служащих и Институт исследований госполитики.

- Мы затронули в разговоре европейскую систему образования. А могли бы Вы дать оценку системе образования в Соединенных Штатах, сравнить ее с европейской? В чем преимущества и недостатки, применима ли она к нашей стране, нашей молодежи?

- Разница в концепциях высшего образования между Западной Европой и США существует. В Европе часто обсуждают этот вопрос и приходят к мнению, что в США система более гибкая и более ориентированная на рыночную конъюнктуру. Делается больше акцента на самостоятельность студента, отдается предпочтение передаче навыков, нежели знаний. Сказывается независимость американских вузов. Преобладают те, которые работают за счет частного финансирования. Это дает больше свободы, но накладывает рыночные требования. В США университеты более раскрепощены в определении принципов своей работы, нежели в Европе, где все более стандартизировано, где правительство устанавливает более жесткие рамки. Вместе с тем, есть вероятность, что в угоду рыночным требованиям со стороны работодателей и спонсоров в жертву приносятся интересы всестороннего и долгосрочного развития человеческого потенциала США. Кроме того, я считаю, что успех американских вузов во многом связан с их способностью привлекать наиболее талантливую молодежь со всего мира. В Кыргызстане на сегодняшний день Американский университет в Центральной Азии является ведущим вузом в области гуманитарных наук. Надо это однозначно признать. И это все-таки единственный вуз в стране, где царит совсем иная атмосфера, другие люди: преподаватели и молодежь другие. Я считаю, что АУЦА является своего рода окном на Запад, в цивилизованный мир. Молодежь это чувствует особенно остро.

- У Вас есть опыт преподавания в Европе и здесь. Чем отличается европейская молодежь от кыргызской?

- Ну, во-первых, нельзя забывать, что у нас ребята школу заканчивают на два года раньше, нежели на Западе. Наши студенты первого и второго курсов – это еще школьники на

Западе. Плюс наш менталитет. У нас менее самостоятельная, менее раскрепощенная молодежь. И если ей предоставить возможность выбирать дисциплины самостоятельно, то выбор падет не на тот предмет, который они посчитают нужным, а на тот, что намного легче. Нашим студентам необходим постоянный контроль успеваемости, посещаемости, как со стороны преподавателей, так и родителей. За все время, что я преподавал на Западе, я ни разу не видел, чтобы чей-то родитель пришел в университет и что-то просил для своего ребенка. Это просто немыслимо. Там участие родителей только в выборе вуза и общежития. И чтобы студент не пришел на экзамен или не сдал дипломную работу – это тоже редкость. У меня однажды в потоке было 400 человек, и мне пришлось 400 работ проверять в течение недели. Это был ужас (смеется). Тогда я хотел, чтоб половина студентов не сдала работы, но они дисциплинированно все сдали. У нас же могут не прийти на экзамен, не сдать дипломную работу, потом ходят, плачут, просят, родители звонят. Это признак безответственности за собственную судьбу.

-Что же с этим делать?

-Нельзя гладить по головке, превращая вуз в школу. Я считаю, что вузы должны проявлять строгость. Но когда вузам важнее прибыль, это сделать сложно. В Академии сейчас это одно из коренных изменений: нет никакой погони за деньгами. Количество студентов, наоборот, сокращается до порога безубыточности. Страна жизнеспособна, если в состоянии воспроизводить компетентные, конкурентоспособные по международным меркам кадры. А для этого в вузе должна быть жесткая селекция, людей нужно воспитывать, а не попустительствовать им, иначе мы получим очень плохих выпускников. Получение знаний – это дисциплина, это умение работать с утра до вечера. И именно это следует культивировать в студенческой среде, чтобы страна на выходе из вуза получала профессионалов и патриотов.

ОБЗОР КНИГ

BOOK REVIEW



ОБЗОР КНИГИ

«ЗДОРОВЬЕ РУКОВОДИТЕЛЯ – ФОРМУЛА УСПЕХА».

Авторы: кандидат педагогических наук, доцент А.Р. Рафикова и доктор физико-математических наук, профессор И.И. Ганчеренко

Вам не понадобится научная степень, чтобы доказать неэффективность больного человека. Он не только не может ничего полноценно делать, но и ни о чем другом думать, кроме своей болезни. Он раздражен своим состоянием, все время находится в плохом настроении, психика его надломлена. А теперь представим себе, что этот человек не просто наш сосед, друг или коллега, а наш непосредственный руководитель, чьи распоряжения мы обязаны выполнять, чьим управленческим решениям следовать. Хотели бы Вы работать с таким руководителем? Или вы как и любой член общества, радеющей за собственное благо и благо страны жаждете энергичного, смелого, работоспособного и как модно сейчас говорить креативного управленца. Ответ на вопрос как руководителю достичь и сохранить хорошее крепкое здоровье через призму его социальной значимости как фактора эффективной профессиональной деятельности и одновременно залога успешности можно найти в книге «Здоровье руководителя – формула успеха», опубликованной специалистами из Академии управления при Президенте Республики Беларусь, участвующими в подготовке резерва управленческих кадров.

Социальная сущность здоровья отражена и в понятии «человеческого капитала». Именно «капитал здоровья» является основополагающим в понимании человеческого капитала, на развитие которого акцент делают не только социологи, но и экономисты. В «Отчете о здоровье в мире» (ВОЗ, 1997 г.) отмечено, что ежегодно около 200 тыс. человек погибают и около 120 млн. человек заболевают в результате различных профессиональных рисков. Более половины рабочей силы в слаборазвитых странах и до трети в развитых – подвержены физическим перегрузкам и работают в неэргономических условиях. К сожалению, проблеме здоровьесбережения взрослого населения в процессе реализации профессиональной

деятельности уделяется не так много внимания, недостаточно эти вопросы освещены специалистами и в научной и популярной литературе. В книге «Здоровье руководителя – формула успеха» авторы предприняли плодотворную попытку системно проанализировать и структурно интегрировать знания по этой насущной экономико-социально-культурной проблеме – сохранение, развитие и формирование профессионального здоровья работающего человека (на примере, руководителя).

Руководитель – основное звено системы управления государством, экономикой, производством, финансами, образованием, здравоохранением и т.д. От состояния здоровья корпуса руководителей во многом зависит функционирование всех без исключения отраслей народного хозяйства, государственных и общественных организаций. Огромная роль руководителя видится и в его способности создавать предпосылки для повышения качества жизни населения республики в целом как проводника грамотной политики по здоровьесбережению. Поэтому рассуждаем ли мы о здоровье руководителя через призму личных интересов (у каждого из нас есть свои руководители) или глобально через призму интересов государства, вопрос здоровья руководителя не утрачивает своей актуальности и значимости. Тем более что требования, предъявляемые к госслужащим в сфере управления, а также наличие факторов профессиональной среды, являющихся риском для здоровья руководителя в условиях реализации современного управленческого труда, определяют, по мнению авторов, актуальность формирования готовности к здоровьесбережению специалистов этой сферы.

В книге «Здоровье руководителя – формула успеха» представлен собирательный образ здоровья современного руководителя на основе шестилетних исследований авторов различных его сторон и аспектов: медико-биологических, аксиологических, психологических, социальных, культурологических.

Факт. Показатели соматического здоровья руководителей, представленные авторами книги, свидетельствуют, что из числа обследованных более половины (69,5%) имеют низкий уровень соматического здоровья; 17,1 – уровень ниже среднего; 9,6 –

средний и лишь менее 4% – безопасный уровень. При этом, чем выше занимаемая должность и возраст руководителя, тем ниже показатели общего уровня здоровья. У 78% руководителей отмечен высокий уровень профессионального стресса, что как известно может служить фактором вероятности последующего возникновения психосоматических расстройств. В книге приведены также данные других исследователей, согласно которым в структуре профессионально обусловленных заболеваний у руководителей лидируют самые опасные – заболевания сердечно-сосудистой системы: ишемическая болезнь сердца – 87%, гипертония – 78%, а средний возрастной показатель смертности среди руководителей в результате патологий системы кровообращения «находится» в районе 50 лет.

Миф. Вы никогда не обратите внимание на товар, на котором стоит одна звездочка из пяти. Вы поверите плохому отзыву о карбюраторе, даже если его написала блондинка. Это называется социальное подтверждение. Отзывы, мнения, стереотипы – это инструменты социального подтверждения. Мифический стереотип о неизбежности выбора – успешная карьера или здоровье в профессии менеджера приводит к тому, что на психологическом уровне руководители легко верят, что негативными для здоровья факторами профессиональной деятельности невозможно управлять. Изучая психологию здоровья руководителя, авторы книги выявили существующий конфликт между достаточно объективным представлением руководителей об ухудшении состояния собственного здоровья и причинах, ведущих к этому, с одной стороны, и отсутствием посылов к изменению ситуации и компенсации имеющихся рисков – с другой. «Расплата» здоровьем принимается как неизбежная данность, неотъемлемая составляющая социально-профессионального статуса, не поддающаяся управлению. Таким образом, здоровье руководителя напоминает соревнование между его мотивацией к здоровьесбережению и факторами, которые сокращают его жизнь и пагубно влияют на его здоровье, и в этом соревновании проигрывает первое. Одной из причин этого проигрыша, по мнению авторов, является разнонаправленность силы тяги к тому, чтобы быть здоровым и что-либо делать для того, чтобы быть здоровым. При всем

осознании важности здоровья для успеха в профессиональной деятельности и жизни в целом, мотивация здоровьесберегающей деятельности снижается в виду общепринятого подхода к ней (рефлексия в отношении здоровьесбережения возникает, как правило, только в результате заболевания, когда здоровье по сути уже потеряно).

В книге представлены исследования, свидетельствующие, что валеологический сегмент не является частью организационной культуры большинства организаций/учреждений республики. Одним из сдерживающих факторов является боязнь руководителей столкнуться с непониманием со стороны подчиненных (например, при выполнении той же производственной гимнастики и т.п.), тогда как выключение из трудового процесса для «перекура» или чашечки кофе считается вполне приемлемым.

Мы воображаем себя свободомыслящими и уникальными индивидуалами, при этом мы хотим быть, как все, мы хотим приспособливаться. Правда в том, что подстраивание и принадлежность к толпе вшита в наш глубинный мозг. Это настолько сильный механизм, что попадая в новую социальную среду, мы в первую очередь, смотрим, как действуют другие, и повторяем их действия. Отклонение от привычного сложившегося образца поведения обращает на себя внимание. Желание в индивидуальном порядке изменить что-либо в установленном образце организационной культуры (о чем говорят и сами управленцы) может натолкнуться на неодобрение. Поэтому легче отказаться от тех или иных норм культуры, чем нести «крест» инноватора. Речь идет о теории социальных эстафет – традициях и обычаях, определяющих в рамках того или иного сообщества основные и постоянно повторяющиеся модели поведения и деятельности людей. Теория объясняет, почему внедрение здоровьесберегающих технологий в организационную среду столь неактивно в нашей стране. Во-первых, у самих руководителей не сформирован высокий уровень здоровьесберегающей культуры, во-вторых, намерения руководителя могут не совпадать и расходиться с реакцией подчиненных.

Мы с завистью отмечаем в странах Востока массовое распространение культуры здоровьесбережения. Например, в Японии использование духовных ценностей (дзен-буддизм, йога, цигун и т.д.), в том числе и в деловой этике, в подготовке менеджеров к управлению является обычным делом. Подавляющее большинство населения использует эти средства для активизации резервов организма, стимулирования творчества. Но мы не спешим подражать и перенимать эту практику (как и другие), поскольку она не отвечает предпочтениям всего общества. Нам присуще неприятие изменений («Годами жили, поколения выросли – и ничего, «Обходились без этого и дальше проживем», «Все равно нас ничему не научишь»). Представляется, что эти противоречия могут быть преодолены только через формирование соответствующей культуры в обществе (при которой, например, курящий человек будет признаваться в обществе больным, не занимающийся физической культурой – непригодным для работы и т.д.). Неслучайно авторы очень серьезное внимание уделили в книге вопросам идеологической составляющей профессионального здоровья руководителя, развитию его валеологической этики. Социальные эталоны задаются в образе непосредственного окружения: руководителя, политических деятелей, лидера государства. Именно руководитель, действуя в направлении здоровьесбережения должен сформировать соответствующую идеологию организации, которая позволяла бы развивать валеологическую культуру сотрудников на уровне их сознания, избегая непопулярного административного доминирования.

Персонажи: personas – не секрет, что находясь дома в роли мужа, вы принадлежите к одной персоне. Находясь на работе в роли босса – к другой. Наши поступки и поведение основаны на том персонаже, в роли которого мы сейчас находимся. В течение одного дня мы играем роли разных персонажей, но это не значит, что мы имеем много личностей. Личность у нас одна и она ключевое звено, какую бы маску мы сейчас не носили. Не случайно в тенденциях развития современного общества все более акцентируется ценность человеческой личности, так же, как и в системе управления, ключевое звено – личность руководителя.

Вы, вероятно, согласитесь с авторами книги, что своевременность, успешность и грамотность реализации административных актов здоровьесберегающего характера в условиях каждой конкретной организации или в социальных институтах, призванных защищать здоровье населения зависит, насколько сами управленцы открыты к решению этих проблем, насколько приоритетна для них ценность здоровья. В книге вскрыты причины недостаточной готовности руководителей к здоровьесбережению, предложены пути повышения аксиологических и мотивационных аспектов здоровья руководителя через механизмы личностной самоактивизации и самоактуализации, ключевыми моментами которых, по теории авторов, является регламентация динамики карьерного роста с учетом состояния здоровья руководителя и его валеологическая образованность.

Самый интересный факт из книги. Анализ программных документов свидетельствует о том, что, несмотря на разработанные модели эффективного руководителя, большое разнообразие предлагаемых подходов к повышению качества базового и последипломного образования в сфере управления, в основе которых лежат квалификационные характеристики, ни в одном не содержится требований к валеологической компетентности руководителя. Это лишает такие подходы ключевого фактора – обеспеченности долгосрочной реализации специалистами управления полученных профессиональных знаний, умений и навыков. Нормативно также не закреплена связь качества здоровья с успешностью прохождения профессионального отбора и конкурентоспособностью при включении в резерв руководящих кадров. Основными критериями зачисления кандидата в резерв являются кроме прочих возраст кандидата и состояние его здоровья (Указ «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций» от 26 июля 2004 г. № 354). Однако если по возрастным критериям есть четкие указания, то по состоянию здоровья критерии не регламентированы. Авторы открыто указывают на назревшую необходимость развития у руководителей ассоциации взаимосвязи хорошего здоровья, необходимых физических кондиций и физической формы с карьерным ростом,

развитием благоприятных межличностных отношений. Данная ассоциация возможна через введение обязательности формирования валеологических компетенций в систему профессиональной подготовки резерва управленческих кадров, а также в систему переподготовки и повышения квалификации действующих руководителей. Особую значимость представляет глава книги, посвященная авторской модели организации валеологического образования руководителей с хорошей методологической составляющей, научно-обоснованной стратегией развития в системе непрерывной профессиональной подготовки управленческих кадров. Разработанная авторами модель, не имеющая аналогов в отечественной теории и практике образования руководящих кадров, может быть инновационным инструментом формирования качественно здорового корпуса современных белорусских управленцев.

С этим сложно спорить, но все же стоит проверить на практике. Особое внимание в книге уделено значимости социальных ресурсов института физической культуры, которая рефлексируется из следующих современных тенденций: во-первых, роста личной ответственности граждан за сохранение своего здоровья и снижение роли государства в реализации некоторых функций в сфере здоровьесбережения; во-вторых, изменения в структуре «естественной» физической и двигательной активности населения вследствие снижения роли и места физических усилий в быту и многих сферах профессиональной деятельности при несформированной физической культуре личности. Со снижением потребности в движении в онтогенезе наблюдается нарастание признаков старения, сужения функциональных возможностей организма, социальной активности человека, что отражается и на успешности специалиста.

Собственными исследовательскими данными авторы констатируют – у большинства руководителей двигательная активность существенно снижена. В возрасте старше 45 лет практически у 90 % руководителей ее уровень неудовлетворительный, что влечет за собой такие следствия, как рост массы тела, повышение артериального давления, нарушение функций позвоночника, снижение

функциональных возможностей дыхательной системы и общей работоспособности. В системе приоритетов здоровому образу жизни выделена лишь 15-я позиция. При этом выдвигаемые руководителями причины связаны с внешними условиями (дефицит времени из-за большого объема работы, наличие других более важных дел и т.п.) и не акцентируют внутренние детерминанты (отсутствие силы воли, знаний и привычки к здоровому образу жизни, лень). Лишь 12% объективно указали, что скорее отсутствие внутренних побудительных мотивов и социальной ответственности являются основными тормозящими факторами.

Мы думаем, что мы рациональные люди и что наши решения основаны на логических доводах. Но реальность показывает совершенно противоположное. Многие наши решения основаны на эмоциях, на автоматизмах, которые приводятся в действие подсознанием. Мы часто не знаем, почему делаем то, что мы делаем. Практически 98 % наших поступков основаны на бытовом уровне сознания, на уровне подкорки, как говорится, и в большинстве своем это вопрос внутренней культуры человека, заложенного с детства эталона поведения. Поэтому когда мы поступаем неправильно по отношению к своему здоровью, если нас спросить почему, мы быстро придумаем какое-то разумное обоснование, хотя в глубине души будем понимать что это неправда. Тезис гласит: на каждое следствие всегда есть две причины – одна настоящая, а вторая – та, которая хорошо звучит. По понятным причинам мы чаще озвучиваем вторую. По мнению авторов, в отношении здоровьесбережения, как впрочем, и по отношению ко всему – тот, кто хочет – ищет возможности, кто не хочет – причины, которые непременно найдутся и звучать будут убедительно (нет времени, возможностей, средств и т.п.).

Социальная ответственность тесно связана с личностным восприятием качества собственной жизни, своего положения в социальной микросреде. Продуманные и активные действия по обеспечению качества здоровья – это в первую очередь напряженная работа по повышению качества собственной жизни (подразумевающая в первую очередь, признание субъектом своих поступков своими и признание себя самого

причиной определенных событий). По мнению авторов именно социальная ответственность должна объединить такой социальный институт как физическая культура с ее общественной значимостью по формированию и сохранению здоровой нации и руководителя, от которого зависит политическое, экономическое и общественное развитие республики. Воспитание социальной ответственности за собственное здоровье и здоровье управляемого персонала должно подталкивать руководителя к поиску возможностей по сохранению здоровья, нежели к поиску причин. Массу возможностей для компенсации негативных для здоровья факторов профессии руководителю может предоставить физическая культура. При этом содержание физической культуры руководителя определяется направленностью не только на развитие его соматического и психического здоровья, должное физическое развитие, но и одновременно на совершенствование мыслительных способностей и нравственных качеств, что очень важно в условиях деятельности провоцирующей деформацию личности. Читателю книги предложено попробовать на практике различные модели здоровьесберегающей деятельности на основе средств физической культуры: профессионально-прикладные для развития компетенций руководителя, оздоровительные двигательные программы для организации досуга, рекреационные в режиме рабочего дня (дыхательную и психорелаксационную гимнастики, офисную йогу и др.).

Практическая значимость книги обусловлена ее адресностью. Если, к примеру, вам предлагает какой-либо товар девушка-продавец, которую вы находите привлекательной, ваш old brain сразу сканирует ее на возможность продолжения личных отношений. И если она будет благосклонна, то очень высока вероятность того, что вы не уйдете с пустыми руками. Мы подсознательно доверяем тем, кто нам нравится или кто похож на нас. Поэтому авторы, выступая специалистами, постарались дать руководителям адресные советы по здоровьесбережению.

Практика показала, что шаблонные подходы к здоровьесбережению, формированию здорового образа жизни не приносят успеха. Только личностно ориентированный

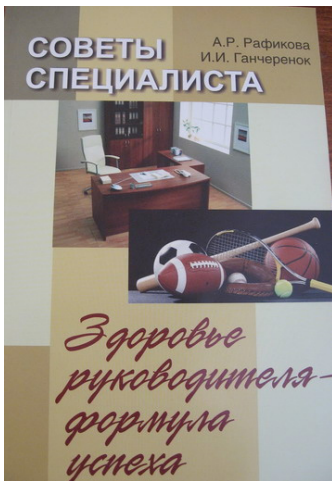
подход с учетом множества особенностей конкретного потребителя может быть эффективным и действенным. В отдельной главе книги представлены дифференцированные стратегии здоровьесберегающей деятельности руководителя на основе индивидуализации подходов в зависимости: от его личностной характеристики внутренней картины жизнедеятельности, эффективности профессиональной деятельности, психологического типа руководителя, что позволяет осуществить некоторую типовую индивидуализацию рекомендуемых в книге здоровьесберегающих технологий. В книге также приведен положительный зарубежный опыт по использованию здоровьесберегающих стратегий в коммерческих организациях и компаниях.

Кроме этого, несомненную ценность представляет подход авторов к проблеме сохранения здоровья руководителя с различных позиций, на стыке ряда наук: социологии, культурологи, философии, медицины, антропологии, педагогики, психологии. Такой комплексный взгляд позволяет шире представить аспекты здоровьесбережения и пути управления этим процессом на протяжении жизни.

Формирование конкурентоспособного управленческого потенциала является одной из важнейших задач государственной кадровой политики в Республике Беларусь. Раскрытые авторами вопросы управления профессиональным здоровьем позволят студентам, молодым и уже немолодым специалистам подготовиться к будущей профессиональной деятельности, овладеть знаниями по управлению рисками и осознанно относиться к формированию и сохранению своего здоровья. Ценность содействия по обеспечению учебно-методической составляющей здоровьесберегающей подготовки данного контингента реализуется в повышении экономического эффекта от функциональной деятельности, как категории управленцев, так и категории управляемых.

Как уже указывалось, в книге представлен собирательный образ руководителя. Однако читатель наверняка согласится, что он может быть примерен на любого члена нашего общества, занятого в любой другой профессиональной сфере деятельности

и «страдающего» вечной нехваткой времени, возможностей, силы воли или самосознания. Кому как не руководителю необходима помощь в ознакомлении со здоровьесберегающими технологиями, методами борьбы со стрессами, оптимизации двигательного режима, развитии здоровьесберегающей мотивации и готовности к здоровьесберегающей деятельности. Поэтому круг читателей этой книги может быть весьма широк, ибо современное общество по-разному награждает героев (премиями, орденами и т.п.), но самую большую награду в жизни мы получаем в виде хорошего крепкого здоровья благодаря не только нашей природе и генам, но и нашему образу жизни, зависящему от наших усилий. Ценность этой награды весьма лаконично выразил Артур Шопенгауэр: «Здоровье до того превышает все блага жизни, что воистину здоровый нищий счастливее больного короля».



Подробнее ознакомиться с книгой можно обратившись в РУП «Издательство «Вышэйшая школа»» по адресу: Республика Беларусь, 220048 г. Минск, пр. Победителей, 11 или по телефону: (+375 17) 203-67-38.