

ISSN 2409-5532

# INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE



JOURNAL OF THE REGIONAL HUB  
OF CIVIL SERVICE IN ASTANA

[www.regionalhub.org](http://www.regionalhub.org)

**VOL. 1, No 1, SEPTEMBER 2016**



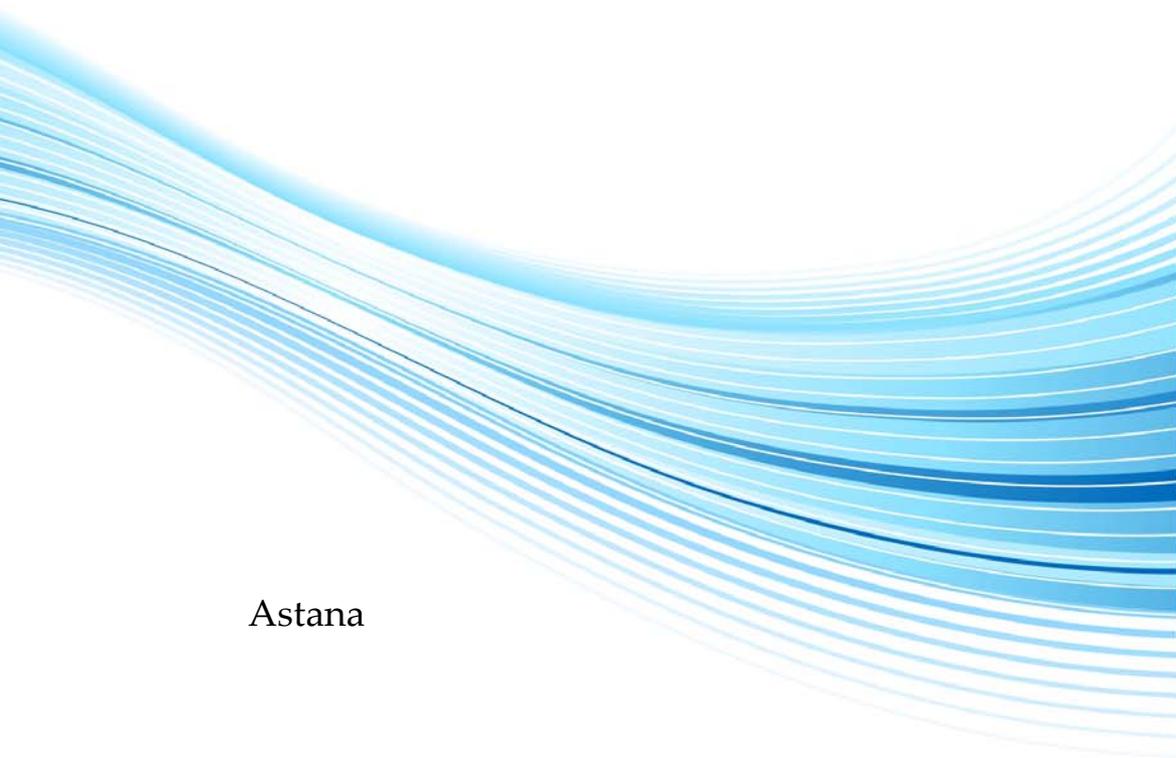
**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ  
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

ЖУРНАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО ХАБА  
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В АСТАНЕ

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

**Vol. 1, No 1  
September 2016**

Astana



## EDITORIAL TEAM

*Editor-in-Chief*

Panayiotis Liverakos

*Managing Editor*

Yernar Zharkeshov

*Assistant*

Artur Akhmetov

*Editorial Board*

Alikhan Baimenov (Kazakhstan)

Neil Collins (Kazakhstan)

Max Everest-Phillips (Singapore)

Rex Facer (USA)

Pan Suk Kim (South Korea)

William Shields (USA)

Song Shiming (China)

Sholpan Yessimova (Kazakhstan)

*Designed and printed*

in «Center Elite» press

29a Saryarka Ave.

Astana, 010000

## CALL FOR SUBMISSIONS

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

*Paper guidelines*

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

*Manuscripts should  
be submitted electronically  
to [journal.acsh@undp.org](mailto:journal.acsh@undp.org)*

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

*Главный редактор*

Панаиотис Ливеракос

*Управляющий редактор*

Ернар Жаркешов

*Помощник редактора*

Артур Ахметов

*Редакционный совет*

Алихан Байменов (Казахстан)

Нил Коллинз (Казахстан)

Макс Эверест-Филлипс (Сингапур)

Рекс Фейсер (США)

Пан Сук Ким (Южная Корея)

Вильям Шилдс (США)

Сонг Шиминг (Китай)

Шолпан Есимова (Казахстан)

*Сверстано и отпечатано*

в типографии «Центр Элит»,

010000, г. Астана,

пр. Сарыарка, 29а.

## ПРИГЛАШЕНИЕ

### К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

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

*Требования к материалам*

Просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объем статей не должен превышать 8 000 слов (с учетом примечаний и библиографии).

Статьи должны содержать аннотацию объемом не более одной страницы и контактные данные автора. Цитирование должно соответствовать Гарвардскому стилю цитирования (Harvard style). Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

*Статьи предоставляются  
в электронном виде на адрес  
[journal.acsh@undp.org](mailto:journal.acsh@undp.org)*

INTERNATIONAL JOURNAL  
OF CIVIL SERVICE REFORM  
AND PRACTICE, Vol. 1, No 1, SEPTEMBER 2016

---

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И  
ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ,  
Том 1, № 1, СЕНТЯБРЬ 2016

ARTICLES / СТАТЬИ

---

- The «Market Model» Failure and the case of Greece.....9*  
Demetrios Argyriades, Pan Suk Kim
- Провал «Рыночной Модели»  
и опыт Греции.....117*  
Деметриос Аргириадес, Пан Сук Ким
- 
- Return on training investment: the case of Bosnia  
and Herzegovina (BiH) .....35*  
Samra Ljuca
- Эффективность вложений в профессиональную  
подготовку: пример Боснии и Герцеговины .....149*  
Самра Льюка
- 
- Improvement of regulatory policies in public administration:  
international practice and the case of Kazakhstan.....61*  
Saltanat Akhmetzhanova, Karina Kopeshova
- Совершенствование регуляторной политики в государственном  
управлении в мировой практике и в Казахстане .....180*  
Салтанат Ахметжанова, Карина Копешова

*The concept of professionalism in the public human resource management in Russia: evolution and implementation* .....76  
Nadezhda Bogdan, Eugene Boyko, Irina Bushuyeva

*Принцип профессионализма в государственной кадровой политике России: становление и реализация* .....199  
Надежда Богдан, Евгений Бойко, Ирина Бушуева

---

## **BOOK REVIEWS / РЕЦЕНЗИИ НА КНИГИ**

---

*Righting historic wrongs and confronting our past to better meet the future* .....107  
Panos Liverakos

*Восстановление исторической несправедливости и противостояние нашему прошлому для того, чтобы лучше подготовиться к будущему* .....237  
Панос Ливеракос

Dear Reader,

We are pleased to present you with the new issue of the International Journal of Civil Service Reform and Practice published by the Regional Hub of Civil Service in Astana.

This edition begins with the article of Demetrios Argyriades and Pan Suk Kim, both professors of public administration and ethics in government, which look at the issue of how the “market model” of governance has failed to meet its objectives and produce the desired results, using the case of Greece as an example to illustrate their points presented in this paper.

The next article, by Samra Ljuca, head of Training Department of the Civil Service Agency in Bosnia and Herzegovina, deals with the “return on investment” technique used to evaluate the mid- and long-term benefits and costs of training and capacity development programmes, and it presents examples from Bosnia and Herzegovina.

The importance of regulatory policy improvement is the subject of an article by Saltanat Akhmetzanova and Karina Kopeshova, both from the Institute of Economic Studies in Kazakhstan, who review global trends and international practices in regulatory policy-making aiming at improving the quality of regulatory decisions. This article also presents some efficient instruments and

processes towards improving the quality of regulatory decisions in Kazakhstan, as well as it provides recommendations on how to improve the process of evaluating their impact.

The last article in this edition, by Nadezhda Bogdan, Eugene Boyko and Irina Bushuyeva from the Siberian Management Institute in Russia, is a comprehensive analysis of the evolution and implementation of the concept of professionalism in the public human resources management in Russia. It reviews legal regulations and human resources management practices in the civil service and it identifies trends in the development of professionalism in public human resources management.

This edition closes with the review, prepared by the Editor-in-Chief of this Journal, on the book titled “*Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*” and published recently by the International Institute of Administrative Sciences.

We hope that the content of this edition of the Journal will be of value to anyone interested in the topics of models of governance and capacity building in the civil service.

*Yours Sincerely,  
Editorial Team*

Уважаемый читатель,

Представляем Вашему вниманию новый номер *Международного журнала реформы и практики государственной службы*, издаваемого Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане.

Наш новый номер открывает статья ведущих мировых ученых в сфере государственного управления – профессоров Деметриоса Аргириадеса и Пан Сук Кима, в которой авторы пишут про провал «рыночной модели» государственного управления в достижении поставленных целей и ожидаемых результатов. На примере Греции авторы делают попытку подтверждения своих выводов.

В следующей статье Самра Льюка, глава Департамента по организации тренингов в Боснии и Герцеговине, знакомит читателей с методологией оценки рентабельности инвестиций (Return on Investment), которая была использована в системе профессиональной подготовки госслужащих в Боснии и Герцеговине.

Вопросы важности совершенствования системы государственного управления, и в частности, процесса регулирования являются предметом исследования в работе ученых казахстанского Института экономических исследований – Салтанат Ахметжановой и Карины Копешовой. В статье рассмотрены эффективные инструменты повышения качества регулятивных решений в мировой практике и в

Казахстане, а также даны рекомендации по оценке их воздействия.

В последней статье номера, написанной учеными Сибирского института управления в России – Надеждой Богдан, Евгением Бойко и Ириной Бушуевой, изложены результаты анализа становления и реализации принципа профессионализма в государственной кадровой политике России. На основе изучения законодательных и нормативных правовых актов, а также практики управления кадрами государственной службы выявлены тенденции в развитии принципа профессионализма в государственной кадровой политике Российской Федерации.

Номер завершает рецензия главного редактора Журнала Паноса Ливеракоса на книгу *«Демократическое управление, государственное управление и борьба с бедностью: тематический курс и географические примеры»*. Указанная книга недавно была опубликована Международным институтом административных наук.

Мы надеемся, что новый номер Журнала будет полезен всем, кто интересуется вопросами моделей государственного управления и повышения квалификации на государственной службе.

*С уважением,  
Редакционная коллегия*

# | ARTICLES





## THE «MARKET MODEL» FAILURE AND THE CASE OF GREECE<sup>1</sup>

---

*Demetrios Argyriades<sup>2</sup> and Pan Suk Kim<sup>3</sup>*

### **Abstract**

*For close to three decades, large segments of humanity have been held hostage to a novel model of governance which claimed to liberate them from an invasive bureaucracy, regulation and “big government”. In particular, it promised a government that “worked better and cost less”. Peaking roughly in the days of the end of the Cold War, it also came with promises of prosperity and peace ... and this with minimal government. A few years down the road, we saw the famed “peace dividend” evaporate in tandem with prosperity, as the Great Recession struck, affecting North America, the Continent of Europe, as well as emerging economies. With escalating conflicts in Africa and West Asia, a new arms race developed with trillions of dollars diverted from needed peaceful pursuits to manufacturing weapons and mounting operations in several parts of the world. Although wars notwithstanding, the global UN community has been able to pursue the Millennium Development Goals (MDGs) set in the year 2000, and to address the challenges of poverty and malnutrition in several parts of the world, meeting the MDGs has principally been due to efforts in two countries – the giants India and China – which, hardly coincidentally, never really put their faith in the market model of governance (Kim 2015). Not surprisingly, the issues that the model has failed to address are those requiring governance which looks to the long haul, promoting the general interest. As the latest Papal Encyclical (Pope Francis 2015) has underscored, climate*

---

<sup>1</sup> The paper was presented at the ASPA National Conference (ASPA / SICA Panel on Governance) on 18 March 2016.

<sup>2</sup> Adjunct Professor of Public Administration and Ethics, CUNY, New York.

<sup>3</sup> Professor of Public Administration, Yonsei University, South Korea.

*change is a complex of issues which must be addressed by governments acting in unison, in earnest and good faith.*

*Remarkably, the model won adherents the world over, in countries big and small, developed and developing and many occupational groups. It influenced politicians, economists and businessmen but also administrators – hence the New Public Management – and, until very recently, was viewed as the way of the future. It won its adepts chiefly by deconstructing concepts which, since the Age of Lights, had underpinned reforms, those especially that shaped the Administrative State and the Public Service Profession. Erosion of the concepts of Public Service Professionalism and Public Administration, as a field of systematic study, opened the gates to nepotism, corruption and mismanagement, dispensing with the barriers that, since the 1870s, the merit system built. The model also served to explain and justify short-sighted opportunism as the “pragmatic” approach to coping with contingencies in the “real world out there”. Greece is a case in point and it is paying the price for playing fast and loose with the institutions of governance. But Greece is hardly alone; critical mass adds value to what this paper argues. The message is none other than the need to restore professionalism in governance and public administration, as the needed coefficient of knowledge, high-level skills and ethos, in the service of the government and society at large.*

*Unlike New Public Management, which reduced it all to competency, we believe all the above three to be needed but arguably, of the three, ethos to be overarching. There can be little doubt that to “results over process”, the idea in fact, that efficiency and effectiveness are all that count in governance, we owe the escalation of bribery and corruption, embezzlement, mismanagement and maladministration that the world has experienced during the past decades. Since the dawn of the 21<sup>st</sup> century, this tide has gained momentum from human and drug trafficking and the flourishing arms trade. Should we not rather call this model: The Market Model of Maladministration?*

## Introduction

The Fragile States Index (formerly known as the Failed States Index), produced by The Fund for Peace, is a critical tool; valuable in highlighting not only the normal pressures that all States experience, but also in identifying when those pressures are pushing a State towards the brink of failure. The Fund for Peace (F4P) is an independent research and educational organization that works to prevent violent conflict and promote sustainable security and it produces the Failed States Index (FSI), an annual ranking of 177 countries across 12 indicators, that is published by *Foreign Policy* magazine. The Fragile States Index is based on the twelve primary social, economic and political indicators of the Conflict Assessment System Tool (CAST) methodology, developed by The Fund for Peace. According to the Fragile States Index of 2015, Greece was evaluated as one of “*less stable states*” among 177 countries (See Table 1). Greece ranks as the 42nd most stable country on this year’s Fragile States Index, having dropped three spots from 2014, registering a slight worsening of 0.5 points in its overall score since last year. These indicators, where Greece has now displayed the highest degree of fragility, were - and by far - State Legitimacy of the State and Economic Decline and Poverty as shown in Table 1.

**Table 1. Fragile States Index of Greece, 2015<sup>4</sup>**

<i>Indicators of the Fragile States Index</i>	<i>Index</i>
Demographic Pressures	3.6
Refugees and IDPs	1.6
Group Grievance	5.0

<sup>4</sup> Access available at <http://fsi.fundforpeace.org>

Human Flight	3.8
Uneven Development	4.2
Poverty and Economic Decline	6.5
Legitimacy of the State	6.5
Public Services	3.9
Human Rights	3.4
Security Apparatus	4.5
Factionalized Elites	3.7
External Intervention	5.9
<b>Total</b>	<b>52.6</b>

Source: Fund for Peace (2015)

The PA Times of Tuesday October 6, 2015 sported the following title: “Like Greek Economics? Keep Bashing the IRS”. Most probably, the Journal made reference to governance, not economics. But governance or economics, has Greece become a metaphor for dysfunctional government practices? What else may we conclude? These need to be resisted; they certainly run counter to sound professional principle. We must address this issue and, in so doing, concede that issues of “sound governance” -- spill over national borders encompassing concerns much broader than in the past, because of *globalization*. The tragic refugee crisis afflicting all of Europe and Near East bears witness to this fact (Lyman, 2015: A8). No sooner had some governments of the E.U., presumably under pressure from France and the US, relented in their drive to oust Greece from the Eurozone, some others were endeavouring to rope it in, to deal with a relentless influx of refugees and economic migrants invading the heartland of Europe (Bittner, 2015: A23). The source of

this “invasion”, as one might well expect, is none other than some countries of North Africa and West Asia which, since 2001, have become the targets of war: Afghanistan, Iraq, Syria, Yemen and Libya. (Simon and Stevenson, 2015: 2-10; Khedery, 2015: 33-41; Walt, 2015: 42-51; Hanna, 2015: 67-73).

Greece had nothing to do with these wars; did not initiate them or contribute to those conflicts in any way. Nonetheless, it has been left to reap the whirlwind from these wars: a massive refugee crisis, which these wars have generated. By 5 November 2015, 600,000 desperate migrants had crossed the stretch of water that separates the island of Lesbos and Greek soil from the nearby Turkish coast (Lyman, 2015: A8). Most, to be sure, would leave in search for greener pastures, in Germany or Scandinavia. But quite a few remain and all require assistance; first aid upon arrival, food, shelter, medical help and transportation, by land or sea, to their hoped-for destination. It must be said that Greece, though frequently maligned for reasons good or bad, acquitted itself to this task in mostly an adequate manner, refusing to build walls or threatening the migrants with deportation, as several other countries were wont to do (Daley, 2015: A1, A6 & A16).

What lessons may we draw from this ongoing malaise? First and foremost, in our view, to treat it as reminder of the fact that *no country is an island*. This may have long been true. However, with the scars of a troubled twentieth century still visible around us and the forces of globalization randomly shaping our lives, we need to internalize that, in our day and age, neither going it alone, nor “begging our neighbour” in pursuit of our “national interests” can be condoned to advance the long term public good on any level in fact -- national or international.

Another major lesson, from the crises what afflict us, may be formulated as follows: *there's got to be* minimum standards of integrity, of effectiveness, of legality and propriety that UN Member States need to observe in their dealings with each other, as well as domestically to avoid “exporting” their problems and outcomes of their failures. The above-mentioned Index of the Fund for Peace (F4P) speaks volumes on the challenges that confront the global community and individual States in a much-needed effort to fulfil the new SDGs (Sustainable Development Goals) and to consolidate world peace and cooperation. In our own days, sound governance does not stop at the borders of sovereign nation states. Sovereignty must be respected, as required under Article 2 of the United Nations Charter. However, this idea, which goes back to the Treaty of Westphalia (1648), now more than ever before calls on sovereign states to build, consolidate and earnestly “employ international machinery for the promotion of (peace, as well as) the economic and social advancement of all peoples” as the U.N. Charter enjoins.

Unilateral departures from the rule of law and due process and “going it alone” in disregard of international comity and treaty obligations invite retaliation, disorder and resentment. Expressly disallowed in Article 2 of the Charter (paras. 4 and 7), the threat or use of force and blatant intervention in others’ domestic affairs has, arguably, in our days, signalled a dismal failure of international governance. Though this idea itself was plainly articulated after the Second World War, in the Charter of the UN, it bears re-emphasizing that few of the major challenges confronting us today can be addressed without concerted efforts of all the Member States of the United Nations. *Multilateralism, not unilateralism* and cooperation provide the better way in international governance. In governance on any level, whether in policy

making or public administration, we need to make more room for the *World* – our Planet Earth and Humanity – as well as for the *long-term*, than presently is observable.

Notwithstanding much lip service to the Charter in these regards, departures from its principles and a certain disrespect for norms and institutions in the framework of the UN may be said to represent at once the signal failures of international governance during these past decades, as well as salient marks of deficits in politics and leadership, which have afflicted the world since the dawn of the 21<sup>st</sup> century. Not surprisingly, these failures in international governance have soon been reproduced on the national level as well, bringing countries to disarray and undermining confidence in their political and administrative systems. Proclivity to “short-cuts” and disrespect for norms and institutions, closely tied to a *capacity deficit*, (Dror, 2001) account for the corruption, maladministration, mismanagement and arbitrariness that have become so prevalent in large swaths of the world, chiefly targeting the poor, religious or ethnic minorities and people otherwise subsisting on the margins.

### **The Market Model: A Signal Failure of Governance**

This, at least, is the contention put forward in our paper. It would appear, accordingly, that, since the 1990s and even in our days, the world has been held hostage to a new paradigm that we may call: “*the Market Model of Governance.*” It may be partly an outcome of globalization – a trend, good in itself -- but which invaded our space, in ways that we may call distinctly *undemocratic*, impersonal, haphazard and totally bereft of social responsibility (Krugman, 2015: A23). Let us see how this plays out:

*Firstly*, a cardinal feature of the market model of governance is *hostility to government* and trust in the “*invisible hand*”. The bogey of “big government”

has loomed large in public debates since it was enunciated in Reagan's inaugural speech in January 1981. It did not make a dent on military expenditures, which have since escalated, but targeted primarily the Social Welfare State. In his seminal analysis of poverty in the USA, Professor Chester Newland touched on the story-telling, favoured during the eighties, about a "Welfare Queen" in Chicago. It endured in the US during the closing decades of the century (Newland, 2015a: 111-144).

The triumph of this model in a globalized economy has been tied to the *decline of social responsibility*. In light of this new model, the poor deserve their fate; they have themselves to blame. The well-to-do, accordingly, as well as public authorities are fully justified in looking the other way. *Erosion of "community"*, where this has been pronounced, is often sanitized with words of hero-worship, exultation of success and praise for self-reliance, as well as glorification of markets and individual initiative as being traits most compatible with technological progress and the Brave New World in the making;

*Secondly*, closely allied to this model of governance was the New Public Management (NPM), which truly swept the world during this critical period. Although now in retreat, it still holds sway among scholars and practitioners, in Western countries especially. Profoundly influential in business and academia, it has not been content to shrink and circumscribe the public space; it also pushed with force for the conversion of government to private sector ways. This rested on the assumption that

government and “public”, were by their very nature, inherently inefficient. As also might be expected, belief in the “*ingrained*” superiority of private enterprise produced a wave of *outsourcing* and *privatization*, even in several areas where the public sector performed to widespread satisfaction. The push to privatize Medicare and Social Security, in the US, as well as fierce resistance to the “Affordable Care Act”, are still fresh on our minds. They remind us of the dogmatism, on top of hidden agendas, which underpin campaigns for privatization; and

*Thirdly*, related to the above, was a sustained attack on the public service profession and systematic efforts to “deconstruct” the field of public administration. “Service” became “the enemy to be defeated by empowered citizens making choices...” (Frederickson 1996:265). Re-defined as “*public management*”, public administration was reduced to the pursuit of efficiency and effectiveness, as if all other values had suddenly become superfluous, redundant or secondary. Though *equity* and *ethics* occasionally received some grudging recognition, they came as afterthoughts and subject to the quest of efficiency and effectiveness. In turn, these were pursued by means of devolution, downsizing and deregulation, frequently to the detriment of *service* and often with scanty regard for protection of the poor and vulnerable segments of the world’s population. An absent or anaemic and often politicized government administration inevitably led to the exclusion of minorities or people on the margins, who really have no voice. Galloping inequalities in income, power and privilege have

been the accompaniments of an *erosion* of governance and public service professionalism (Caiden and Caiden, 2002).

If indeed there is truth to the assertion that the market model of governance represents a *paradigm shift* from “the traditional model ... to a new model of management” (Hughes, 1998: 242), it must likewise be explained that where New Public Management (NPM) has proved most detrimental is in the realm of *values*. As two pre-eminent leaders in our field have recently reminded us (C. Hood and R. Dixon, 2015), NPM gained ground by promising a government that “*worked better and cost less*”. Thirty years down the road, speaking chiefly of the UK but also of the US, Hood and Dixon had to admit that none of these were true; that the market model of governance and NPM had not produced a government that worked better or cost less; instead what they had yielded was serious *collateral damage*, which it behoves our field and our profession to highlight and, hopefully, remedy.

### **Collateral Damage and Spin**

Of this *collateral damage*, arguably most detrimental is *decline of public trust*, a truly global phenomenon on which a number of scholars world-wide have written extensively (De Vries and Kim, 2014; Newland, 2015b: 39-63). This represents an outcome of Public Relations (P.R.) invading Public Administration, and a steadily widening gap between *reality* and *rhetoric*, between hard fact and fiction, in public life. It happened as a result of leaders in the government and private enterprise leaving no stone unturned in their persistent efforts to “sell” themselves and policies as stunning success stories (Hood and Dixon 2015:12). The term “*spin doctor*”, which was coined by Saul Bellow back in the 1970s, gives the measure of deceit to which some people go

in their attempt to influence and shape public opinion. “Ends justify the means,” or as the two arch-gurus of NPM have put it, it is “results over process,” all the way (Osborne and Gaebler, 1993) ... Efficiency and effectiveness, it would appear, must trump all other values.

Exemplars and examples of spin abound around us. Arguably, few stand out as emphatically as the events at the UN Security Council, on the eve of the War on Iraq. It took one of the architects of this deceit, Mr. Tony Blair, twelve years to admit wrongdoing and some responsibility for actions that had helped “give rise to the Islamic State.” Sadly, however, he added: “it is hard to apologize for removing Saddam Hussein”. Clearly, Mr. Blair was not aware of the fact that such “removal” by force was strictly in violation of the United Nations Charter. (*The New York Times* 2015: A9; A1-A17). What Sir Menzies Campbell, former Liberal Democrat leader described as “a major error of judgment” was, in fact, much worse than that (ibid). Since 2003, many tens of thousands of lives have been lost, trillions of dollars wasted and millions of innocent people forced out of their homes and still, at this very hour, compelled to imperil their lives and those of family members in search of a safe haven.

A little too late, we learn from one of the “spin doctors” of the Iraqi war that the carnage was unnecessary, indeed counter-productive. Meanwhile, three more attacks have followed suit. One of these took place in Libya to oust M. Qaddafi, well-known to have received Mr. Blair’s advisory services, while his son was offered a Masters and PhD degrees, from a famous UK University. The only certain outcomes of this signal misadventure and the “collateral damage” from military interventions of more than fifteen years have been an escalation and rapid spread of graft, corruption, mismanagement and maladministration, often

though not exclusively connected with the conduct of war. Sadly, examples abound, as Gerald Caiden's paper argues (Caiden, 2015). Three forms of trade stand out at once as most corrupt, most perilous but profitable: arms trafficking, drug trafficking and human trafficking. In one way or another, they are all too often tied to violence and to war and mostly target the poor.

In all of such activities and the "spin" that explains them away, it is hard not to detect the detrimental influence of the market model of governance. When public institutions engage in dubious practices, in the hope of quick "results", secure in the belief that "no one will ever know" they compound the damage done, in terms of lives and property and in taxpayers' money, by gravely undermining public trust in the institutions on which democracy, governance and social capital rest.

It is hardly a happenstance that military offensives have, since the dawn of our century, been the nurseries of spin and prompted spin doctors to action. The prevalence of wars has served to justify outsized outlays for weapons, which also represent one of the largest sources and causes of corruption around the world, accentuating poverty and the oppression of minorities, since they are oftentimes the victims of gun violence, extortion and abuse (Col, 2015). The toll in human suffering has, since the dawn of this century, been truly immense (Kliksberg, 2015). What may be less transparent are its effects on governance and public life in general. These take a number of forms, both stealthy and overt, including outsized influence of gun lobbies on elections and public policy-making. Abetted by spin doctors, such influence adds a twist to current public narratives, primarily in an attempt to shrink the public space, reducing it, in essence, to national defence, security and surveillance but also casting doubt on the wisdom and propriety of domestic welfare programmes

(Friedman 1993). The onslaught on “big government”, attacks on public service, the clamour for “muscular” policies and branding welfare projects as “soft”, as “weak” or “socialist” opened the realm of governance to privatization but also opened the way to maladministration, as discussed in great detail in Gerald Caiden’s writings.

Fuelled by wars, corruption and maladministration have helped deflect attention from pressing priority goals in the economic, social and environmental fields. “*Hannibal ante portas*” always offers “good” excuses for not responding readily to citizens’ demands. It serves to cover corruption in war zones, if calls for an investigation or cuts in arms expenditures can be sold to the public as “untimely”, “unpatriotic” or as otherwise a threat to national security. However, as said earlier, the syndrome here discussed is widespread – hardly limited to war zones. It helps to be reminded that one of the worst scandals brought to surface by the crisis that still unfolds in Greece, involved the purchase of weapons and submarines, with several millions of dollars diverted surreptitiously to the personal accounts of Mr. Tzochatzopoulos, then Minister of Defence! Quite recently, moreover, Greeks could hardly comprehend why, strapped for funds, the country still went through with the purchase of fighter jets. “Did the country really need them”, was the question frequently asked.

The short answer was: “probably not”. But there are powerful lobbies behind the sale of arms, whose influence straddles borders. Manifestly, there’s more to the arms trade than meets the eye and its ramifications, far-reaching in some countries, touch on every corner of the political landscape. Simply put, sectoral interests and partisan agendas, in all too many countries, have come to dominate the political debate, pre-empting other views on what is to be done even though these might reflect a more balanced

majority opinion. Expressed in other terms, it would be true to argue that, growing by the day, is a certain disconnect between the *needs* of people and *priorities* in government, the latter overly influenced by lobbies and pressure groups. The number and the clout of such bodies have increased immensely in recent years (Fukuyama, 2014:526). Their power has grown *pari passu* with income *inequality*, social *exclusion* and their effects on governance, which can hardly be described as salubrious or “democratic”. In a fragmented society, with vast concentrations of wealth at the very top and feeble social structures in the nether parts of the pyramid, it is hard to be sanguine about building social capital and promoting the general interest.

In exploring the phenomena of maladministration, we need to be reminded of certain basic concepts which underpin the ethics of our profession. One is the concept of *service* to the State and the citizens; the other, the ideas of *general will* and of the public good. As public service professionals, we exist to assist the government in promoting the common good and the long-term public interest.

Though, to be sure, democracies reserve to elected governments the right to take decisions on long-term public interest, the employment of professionals in government must mean that we both value science and expertise and, on that very account, extend to public servants the right and obligation to weigh in the debate on policy formation, insisting that their voice be heard. We expect them to introduce a measure of professionalism in public policy-making and administration, pay them to be rational, factual, neutral, impartial and objective; to keep the eyes of government on what is really important and, for that very reason, to be the keepers and guardians of institutional memory.

Professionalism in governance encompasses the principle that knowledge, expertise, science and institutional memory, as well as the rule of law must play a major part in shaping government actions, as well as strategic decisions. When these are left to whims, short-term considerations covering up as “pragmatism”, or narrowly opportunistic and personal pursuits, maladministration follows. Public servants may lay claim to knowledge and to skills. But if they allow themselves to be the passive tools of those in political power, when their professional duty demands that they speak out and speak the truth to power, they will have failed their calling. Bereft of ethical guidelines, knowledge and high-level skills are counterproductive at best. In the worst-case scenario, they lead to egregious actions the like of which we saw in World War II, but also in recent years.

### **Public Service Professionalism and the Ethics of Saying “No”**

The term “professionalism” refers to the institutional circumstances in which the members of occupations, as expert service providers, rather than the consumers or the high-level managers control performance at work, while the term “market” refers to circumstances in which consumers control the work people do, and “bureaucracy” to those in which managers are fully in control. Professionalism prevails when an organized occupation gains the power to determine who is qualified to perform a defined set of tasks, is free to replenish its ranks strictly on the basis of merit, as well as to establish and to control the methods and criteria by which to evaluate performance with transparency and objectivity (Freidson, 2001).

Not only must professionals be willing to say “No” and speak the *“truth to power”*, when the occasion demands it; they must also be prepared to put their job on the line rather

than be complicit in a wrongful act. It might indeed be argued that maladministration, corruption and mismanagement have thrived in recent years because too many leaders in politics and business have primed compliance and loyalty – explained away as “pragmatism” -- over professional ethics. Far too many have caved in. All too often, special interests have trumped professional ethos. Though to be sure, the source of this malaise lies mostly with “higher-ups” – executives or politicians’ intent, one way or another, to make their view prevail -- it frequently also stems from peer group pressure and reluctance to resist it.

As public service professionals, we are here to serve the public, as well as “higher-ups” in the government hierarchy. Indeed, it may be argued that we act as custodians of the public or general interest and as servants of the citizens, whether we work as doctors, teachers, administrators or officers of the law. Our duty is to safeguard *continuity* and *consistency* in the service of the State and the provision of service and this, within the bounds of legality and propriety; of what is best for citizens and what they really need. Sadly, Greece, in recent years, has witnessed many cases of personal enrichment at the taxpayers’ expense, and tactics of trade unions which trumped the rights of citizens.

Rampant maladministration, corruption and mismanagement have followed suit. Of these, repeated strikes and “quiet corruption” (Argyriades and Timsit, 2013) are probably most noticeable. Propensity to strike is not entirely new or unknown to other countries, of Southern Europe in particular. The frequency, however, with which they have been used by public service unions to force the hand of governments may have been quite unique, as well as quite indicative of low professional ethos among some of its members. It has been estimated that, since 1979, there have been upwards from 5000 general and sectoral strikes

involving, on an average, 96% of the Greek public sector. The damage to the economy has been immense; estimated at tens of billions of dollars (Argyriades 2013:85). What add to sheer effectiveness in public sector strikes is public sector size – 725,000 strong – and the corresponding clout of public sector unions. The main one ADEDY<sup>5</sup> rose to prominence in partnership with the political party established by Papandreou, a Harvard-trained Professor in USA and Canada, who made his entry in politics, in Greece during the sixties and led PASOK to victory in 1982. He then proceeded to change some of the basic structures of public administration and the educational system in a mostly partisan fashion (Argyriades, 1996:63-67). In spite of much lip service to democratic principle and administrative rigour, this laid the public service wide-open to clientelist practices, to patronage appointments and dubious management practices. Large numbers of new entrants, who swelled its ranks as parties competed for votes in the days preceding elections, lacked the requisite knowledge and skills. Moreover, their appointment did not correspond to genuine and proven work requirements (Simitis, 2015:508).

Not surprisingly, in the crisis which since 2009 deeply afflicts the country, the public service complements have been a bone of contention, as well as stumbling block. Repeatedly the *Troika* (i.e. the ECB, EU and IMF) insisted on streamlining, downsizing and reforming the public service which, counting 725,000 staff, is generally considered as being too large for a country of 11 million. Repeatedly, the government promised to act but failed to follow through. First, PASOK, then a conservative government and now a purportedly radical socialist administration have found it well-nigh impossible to get through to the unions. Thus, they have been unable to overcome resistance, which also takes

---

<sup>5</sup> *The Union of Public Sector Employees*

the form of “quiet corruption.” Lip service is lavishly paid to “administrative science”, while unions and their friends quietly undermine the basic management tools that are required in the administration of public personnel, notably job descriptions, evaluation systems and methods of assessing performance and staff needs.

Lack of such requisite tools has been the classic argument, as well as standard excuse advanced by both the unions and some political leaders in fighting back the pressure to proceed with needed reforms. Inadequate systems and methods make any staff reductions appear well-nigh arbitrary but also leave the field wide open to abuse. Streamlining *is* required but there is little logic in either the public service structure or the grade and remuneration systems. Thus, the bulk of a person’s emoluments consist of allowances and benefits. Some are family-related (e.g. number of dependents); others are work-related but open to abuse. Thus, pay for overtime or hardship conditions at work may be secured even though neither may be present. Perhaps the most egregious is an allowance offered for simply “showing up on time”. Obtaining and safeguarding these several dubious benefits has been the “claim to fame” of public service unions. Not surprisingly, in this context, *service* has gone by default. It becomes a form of “self-service”.

At the time of writing this paper, a strike has been announced by public service unions – the first of a series of stoppages. The goal is to resist the public service reforms demanded by the “Troika”. Groups in the governing party have lent support to the strikers and joined their demonstrations, though ostensibly backing the government. In what might be described as the *nec plus ultra* of populism, some members of the government have marched in opposition to measures which two days later they voted into

law. It is hard to escape the conclusion that collusion and complicity of union and government leaders has helped perpetuate inaction and paralysis, where pressing action is needed. Complexity of the issues and stubborn resistance to change have served as standard excuses for continued procrastination in the face of demands for reform. Of course, resisting change has not moved Greece one inch towards an end of the crisis. Quite simply, kicking the can has been a way of creating the illusion of progress, though all that is accomplished is marking time. A signal failure of leadership allied to a surfeit of populism have been the definitive traits of the current Greek malaise; a paralysis intended to sustain the vested interests of those ostensibly appointed to serve the people at large.

### **Reclaiming Public Space and Public Service Professionalism: Concluding Remarks**

Why nations fail? The major thesis of Acemoglu and Robinson (2012) is that economic prosperity depends on the inclusiveness and openness of economic and political institutions. Only effectively functioning democratic and pluralistic States, which guarantee the rule of law, are able to exploit the ideas and talents, which are widely spread among the entire population of a nation. Creative innovation and public service professionalism are necessary for any further development and such efforts should give rise to new coalitions or groups, which compete for power against the ruling elites and their complicit lobbies.

Greece may be a basket case but is hardly isolated. *Collusion* and *complicity* of leaders in the government with powerful pressure groups is far too generalized – too pervasive a phenomenon to be a happenstance or an accident of fortune. Though mostly unavowed and often covered up with sanctimonious talk on democratic pluralism, it represents a

trend, as well as a peril for governance too real to leave conscientious public servants and the public at large apathetic. To those concerned with corruption and maladministration, complicity in “sweet deals” or caving in to pressure from powerful interest groups has been too widely observed in recent years to be lightly taken for granted or dismissed as part of life. The identity of the groups varies from case to case. In Greece and other States endowed with a large public sector, the national bureaucracy, once viewed as the steam engine of economic growth, has long forfeited that role to which it had been cast in all the well-known textbooks on *Development Administration*. Instead, it has become a stumbling block, conspiring to safeguard the “acquired rights” of its members, although all too often “rights” are in reality privileges and relics of a past, a period of prosperity, which bears little resemblance to present-day conditions.

In Greece and other countries, where public service unions have become the stumbling block to public service reform, loss of “*service-orientation*” also leads to loss of trust in the eyes of the general public. Decline in self-esteem and public service pride go *in tandem* with a corresponding decline in public service professionalism. They pave the way instead to “quiet corruption”. Rather than serve the public, incumbents use their posts in search of dubious perks. Thus, teachers charge the parents to coach their sons or daughters on what should have learned during regular school hours.

As H.G. Frederickson noted, some time ago:

*“if the dominant ethos or collective attitude in a governmental organization is civically inclined, then the emphasis on service, the greater good, the public good and effective government will be obvious. Conversely, if the government organization is*

*increasingly served by those with private inclinations, who tend towards practices that, in business, are regarded as either acceptable or appropriate, but that in government are considered unethical or corrupt, then corruption will result” (Frederickson, 1997:179)*

The practice of “moonlighting”, exploiting *public space* for personal advantage and private gain, has taken on proportions that all must find disturbing; hardly a reason for complacency. A contributing factor of graft and other forms of malpractice, it has also been a factor compounding the debt crisis and standing in the way of plausible solutions to Greece’s current malaise. However, its effects go far beyond the crisis, beyond the here and now, or even the borders of Greece. They also impact the processes of democratic governance, affecting them adversely in ways that cannot leave any conscientious citizen or public servant indifferent. In our fragmented societies, where pluralism, diversity and heterogeneity offer a salient contrast to patterns that were prevalent only decades ago, it may be hard to avoid some of the egregious practices, complicities and “deals” that mark political life.

To be sure, such dubious practices depart from the pursuit of the long-term general interest. But rather than resign ourselves to such egregious practices and passively take them for granted, becoming more aware of their dysfunctional traits and negative externalities may serve as starting point in an effort to contain them. There is reason to believe that, as the case of Greece has amply demonstrated, collusion and complicities of powerful pressure groups with important government sectors (e.g. the military-industrial complex) exert an outsized influence in defence and foreign affairs; therefore, affect world peace. The issue has been known since Eisenhower’s days. Whether the common weal,

our national security and the future of our Planet are best served in this way should be debated in earnest.

In one form or another, the issue comes to the fore, indeed took centre stage in connection with discussions on Sustainable Development Goals (SDGs) conducted at the UN and other global fora. Perhaps, it is no accident that, in his latest encyclical, His Holiness Pope Francis brought into sharp relief the close interconnection between three major challenges, which more than ever before and more than any other are bound to impact the lives of people on this Planet during the coming decades: the threats from *climate change*, the growing *inequalities* within and between nations, the plight of billions living in poverty and *exclusion* and all the above combined with a flourishing arms trade in a world awash with weapons (Pope Francis 2015; *The New York Times* 2015).

*A world awash with weapons* makes our Planet a dangerous place<sup>6</sup>. It is an important source of maladministration and power abuse. The trillions spent on arms and related proxy wars divert required resources and attention from pressing concerns tied to the SDGs, poverty alleviation, climate change and the overarching need to build and reinforce international cooperation through the United Nations. A flourishing arms trade compounds the devastation and misery that daily visit millions in several parts of the world, wherever human trafficking, street gangs, air raids and fighting thrive.

Precisely on this account, Pope Francis emphasized the need to regulate the trade in deadly weapons and curb their mass production. The dangers emanating from their proliferation

---

<sup>6</sup> <http://www.nytimes.com/2015/12/26/world/middleeast/us-foreign-arms-deals-increased-nearly-10-billion-in-2014.html?smprod=nytcore-iphone&smid=nytcore-iphone-share>

are clear for all to see but they cannot be addressed through unilateral action. Instead, they call for strategies *inclusive* in their scope and *multi-lateral* efforts concerted and sustained, over a period of years, that truly address root causes of the current deep malaise. This, to be sure, is hardly a task that public administration can relinquish to “spin doctors”. Rather, it calls for people and institutions, for public service professionals, committed to the purposes of democratic governance and public administration, under the rule of law.

## References

Acemoglu, Daron and Robinson, James A. (2012). *Why Nations Fail*. New York: Crown Business.

Argyriades, D. and Timsit, G. (Eds. 2013). *Moving Beyond the Crisis: reclaiming and reaffirming our common, administrative space*, Brussels, Bruylant.

Argyriades, D. (2013). “Greek Exit from the Crisis – A Pressing and Much-Needed Public Service Reform, *Social Sciences*, 2013, 2, 78-90

Argyriades, D. (1996). “Neutrality and Professionalism in the Public Service”, *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, edited by H.K. Asmeron and E.P. Reis, London, Macmillan Press Ltd.

Bittner, J. (2015). “For Merkel a Winter of Discontent”, *The New York Times*, Saturday, October 31, 2015, p. A23.

Caiden, G. and Caiden, N. (2002). “The Erosion of Public Service”, Keynote address to the 63<sup>rd</sup> National Conference of the American Society of Public Administration (ASPA), Phoenix, AZ. March 2002.

Caiden, G.E. (2015). "Combatting Corruption and Poverty: Perspectives from Welfare Democracies", *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 145-180.

Col, J.M. (2015) "reinforcing Emergency Management: Easing the Plight of the Poor", *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 181-200.

Daley, S. (2015) "Triage of Migrants Strands Thousands in Greece", *The New York Times*, Thursday, December 10, 2015, pp. A1, A6 & A16.

De Vries, M. and Kim, P.S. (eds. 2014). *Value and Virtue in Public Administration: a Comparative Perspective*, Basingstoke, Hants. Palgrave Macmillan.

Dror, Y. (2001). *The Capacity to Govern*, London, Frank Cass.

Frederickson, H.G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration" in *Public Administration Review*, Vol. 56(3): 265.

Frederickson, H.G. (1997). *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Friedman, M. (1993). *Why Government is the Problem*, Palo Alto, California: Stanford University Press.

Freidson, Eliot. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Chicago: University of Chicago Press.

Fukuyama, F. (2014). "America in Decay: The Sources of Political Dysfunction", *Foreign Affairs*, Vol. 93(5), pp. 5-26.

Hanna, M. (2015). "Getting Over Egypt: Time to Rethink Relations", *Foreign Affairs*, Vol. 94(6), pp. 67-73.

Hood C. and R. Dixon (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, London, Oxford University Press.

Hughes, Owen E. (1998). *Public Management and Administration: an Introduction*, 2<sup>nd</sup> Edition New York, St. Martin's Press.

Khedery, A. (2015). "Iraq in Pieces: Breaking Up to Stay Together", *Foreign Affairs*, Vol. 94(6), pp. 33-41.

Kim, Pan Suk (2015). "Introduction: Building a Better World: Global Poverty and the Role of Public Administration", *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 37-60.

Kim, Pan Suk and Argyriades, Demetrios. (eds.). (2015). *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*. Brussels, Bruylant.

Kliksberg, B. (2015). "La Lucha Contra la Pobreza", *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 61-84.

Krugman, P. (2015). "Despair, American Style", *The New York Times*, Monday, November 9, 2015, p. A23.

Lyman, R. (2015). "Wintry Sea Seems a Safer Bet than Life at Home for Refugees", *The New York Times*, Thursday, November 5, 2015, p. A8.

Newland, C.A. (2015a). "Balancing Tested Poverty Alleviation Means Amidst Epochal Governance Challenges", *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases* edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 111-144.

Newland, C.A. (2015b). "From Trust to Doubt: The Federal Government, Tough Challenges" M.E. Guy and M.M. Rubin, *Public Administration Evolving: from Foundations to the Future*, New York, Routledge.

Osborne, D. and T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume.

Pope Francis (2015). *The Encyclical Letter Laudato Si' on Care for Our Common Home*, New York: Paulist Press.

Simitis, C. (2015) *Dromoi Zoes (Life's Journeys)*, Athens, Polis.

Simon, S. and J. Stevenson (2015). "The End of Pax Americana", *Foreign Affairs*, Vol. 94(6), pp. 2-10.

*The New York Times*, "Blair Says War in Iraq Helped Give Rise to Isis", Monday, October 26, 2015, p. A9.

*The New York Times*, "A First President Bush Speaks his Mind, a Political Dynasty is Rattled", Friday, November 6, 2015, pp. A1 and A17.

*The New York Times*, "War Profiteering on the Home Front", an Editorial, Friday, December 11, 2015, p. A40.

*The New York Times*, "Despair about Guns is not an Option", an Editorial, Sunday, December 13, 2015, p. SR10.

Walt, S. (2015). "ISIS as Revolutionary State: New Twist on an Old Story", *Foreign Affairs*, Vol. 94 (6), pp. 42-51.

## RETURN ON TRAINING INVESTMENT: THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA (BIH)

---

*Samra Ljuca*<sup>7</sup>

### *Abstract*

The aim of this paper is to show that the organizational impact of training can be measured with credibility and reasonable allocation of resources, using Return on Investment (RoI) methodology, which has been piloted and implemented in the training system of Bosnia and Herzegovina (BiH). Furthermore, it discusses the achievement in the process of the evaluation of training programmes and it provides an analysis of the sequential process of the RoI model accompanied by data identification, and collection and analysis for performance assessment. To conclude, the paper considers the necessity of the continuous improvements of strategic training policies as one of the key components of strategic human resources management in the civil service system.

### *Key words*

Strategic human resources development, training system, evaluation of training programmes, training impact assessment.

### *I. Introduction*

Strategic human resources development (HRD) policies are closely associated with that aspect of strategic human resources management (HRM), which is concerned with

---

<sup>7</sup> *Master of Science in European Studies; Head of Training Department, Civil Service Agency, FBiH.*

investing in people and developing the organization's human capital (Armstrong, 2011). Capacity building and training has over the years been and still is a key instrument in nearly all development cooperation programmes provided by donors, and as such should be considered an effective tool for making progress in human development (Sorensen, 2011).

However, while support to capacity building and training has included, presumably, well-designed and implemented programmes based on needs assessments, too few efforts have been made to evaluate the training delivery at a comprehensive scale, i.e. beyond the immediate reaction to the training course itself and acquired knowledge and skills. Putting it simply, the training function and the participants often have not been held accountable for the transfer of learning to the work setting and the impact on key organizational measures (Phillips, 2000).

Too often, training has been viewed as a line-management responsibility or a responsibility of the HR department. Often, the training staff, managers and others have been led to believe that the effects of the training cannot be measured credibly and cannot be isolated from the influence of other performance-improvement factors or, that it is too difficult or too resource-intensive to measure the effects of trainings (Silberman, 2006).

Depending on the organization and the culture, one or more of these factors contribute to lack of evidence that training brings benefits to the organization, which are greater than the costs incurred. In the case of BiH it does not mean that there has not been any impact, it only means that there was a lack of information to make a well-informed judgement. The training cycle in BiH is complete, meaning that the information circulation from training needs analysis up to

training evaluation is real and measurable, but only for specified training programmes (Hoof, 2015).

The following sections contain detailed information on piloting training programmes with the whole evaluation methodology.

## ***II. The RoI methodology: The case of BiH***

### ***II.1 Country background***

The BiH's administrative organization is structurally defined by the Dayton Peace Agreement. The country is composed of two entities: The Federation of BiH (FBiH) and the Republic of Srpska (RS) and the Brčko District (BD).

**Image 1: Map of Bosnia and Herzegovina**



The civil service system in BiH is fragmented and, as such it depicts the different civil service laws at each of the administrative levels in BiH. Within such specific socio-political context with inadequate levels of administrative and fiscal capacities, civil service agencies, at the state and other entities' levels are in charge of the implementation of the civil service legislation which, among others, cover the

right and obligation of civil servants to continuous education. In BiH, training, as a part of life-long education, is widely understood as a critical tool for improving quality of the services provided by the public administration.

## *II.2 RoI process on Project Cycle Management*

In the training system<sup>8</sup> for municipalities and cities in BiH, within the Project “Municipality Training System”<sup>9</sup>, a training impact assessment mechanism has been developed and it has been piloted in a programme on Project Cycle Management (PCM). It delivered valuable information of effectiveness of that training programme. The evaluation process has been based on a systematic approach using the developed RoI<sup>10</sup> impact assessment methodology, a process guide with practical tools for operationalizing the evaluation system, and conduct of workshops for training managers and piloting of a training programme for validating the methodology and tools.

The RoI methodology has been chosen because it has proven to be a flexible and systematic methodology that others can learn and implement, in order to measure and assess the impact of trainings. This methodology comprises of a five-level chain of impact (Reaction, Learning, Application, Impact and RoI) as it is illustrated in Table 1.

---

<sup>8</sup> *The training system in BiH is divided between two entities. Local governments are politically and administratively autonomous units with their own competences and revenue-raising powers with directly elected mayors and councillors. There are 145 local governments in BiH. The average population size of a local self-governments is approximately 26,000 inhabitants.*

<sup>9</sup> *A Project implemented by United Nations Development Programme and financially supported by SiDA in BiH, started in January 2008 and finished in December 2015.*

<sup>10</sup> *Jack and Patricia Phillips have since the 1990s developed an approach towards results based evaluation of projects and training programmes. More information on <http://www.roiinstitute.net>*

**Table 1: Five-level chain of impact**

Chain of impact	Value of information	Customer focus	Frequency of use	Difficulty of assessment
1.Reaction ↓ 2.Learning ↓ 3.Application ↓ 4.Impact ↓ 5.RoI	Lowest ↓ Highest	Participants ↓ Stakeholders	Frequent ↑ Infrequent	Easy ↓ Difficult

Source: (Phillips, 2000)

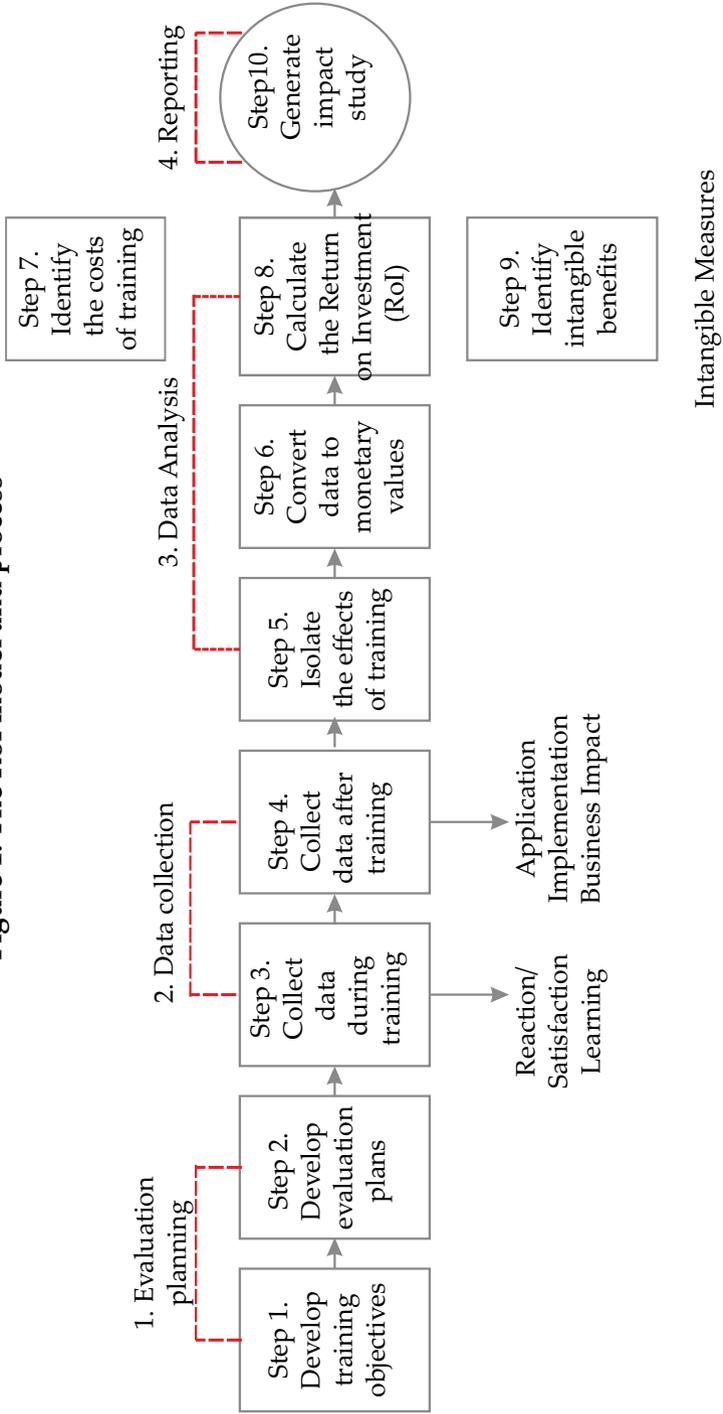
As it is illustrated on the left side of the table, for training to produce measurable results, the chain of impact must occur. In evaluating training programmes, evidence of results must be collected at each level up to the top one that is included, in order to determine that this linkage exists. For example, if level 3 will be for a selected training programme as the highest level evaluated, then the data must be collected at level 3 and level 2 to show the chain of impact, but it is not necessary to collect data for levels 4 and 5. Simple evaluations such as at level 1 – reaction - are done more frequently than are evaluations at higher levels, which involve more complexity.

As already mentioned, the sample table can be used to gather data and get feedback of how training is making a contribution to the organization. Having in mind that evaluation at levels 4 and 5 consumes the most resources, it is suggested that evaluation at these levels are reserved for training programmes that meet one or more of the following criteria (Phillips, 2000):

- The life cycle of the programme is such that it is expected to be effective for at least 12 to 18 months;
- The programme is important in implementing the organization's strategies or meeting the organization's goals;
- The cost of the programme is in the upper 20% of the training budget;
- The programme has a large target audience;
- The programme is highly visible;
- Management has expressed an interest in the programme.

Systematic RoI approach towards Phillips *et al* includes 10 steps. Figure 1 illustrates each component of the RoI Process. Each component is given a number.

Figure 1: The ROI model and process



Source (Phillips, 2000)

Step 1: *“Developing training objective”*. These range from qualitative to quantitative, and they define precisely what will occur as the training is implemented in the organization. Objectives parallel the levels of evaluation in Table 1. They also provide guidance as to the outcome expected from the training and can serve as important communication tool among different stakeholders. Determining long-term training objectives may take considerable time and effort, but it is worth it. The result of this phase of the process is the identification of the specific problem/opportunity, the identification of the performance gap and why it exists, and identification of the appropriate solution, including training to close the gap. Achieving the best results requires that training needs are properly identified and that relevant objectives are developed. The objectives provide a basis for measuring success at each of the levels.

**Table 2: Levels of objectives**

LEVEL OF OBJECTIVES	FOCUS OF OBJECTIVES
Level 1 - Satisfaction/Reaction	Satisfaction and reaction to the training
Level 2 - Learning	Specific knowledge and skill(s) to be developed during the training
Level 3 - Application/ Implementation	Defines behaviour that must change as the knowledge and skills are applied in the work setting following the delivery of training

Level 4 - Business Impact	Specific business measures that will change or improve as a result of the application of the training
Level 5 - RoI	Return of investment from the implementation of the training, comparing costs with benefits.

Step 2: *“Develop evaluation plans”*. This is necessary in order to specify in detail the desired outcomes of the training. The best time to develop evaluation plans is during the needs-assessment and programme design phases. Without this focus, training programmes often go astray and are implemented with the ultimate expectation being only learning. At this point it is helpful to review the types of measures that can be influenced by training. During this phase, the data collection plan should be developed. Choices<sup>11</sup> are based on the availability of data, the quality of data and the willingness and cooperation of data sources.

Step 3: *“Collect data during the training”*. This is the most crucial step of the evaluation process because without data there can be no evidence of programme impact and no evaluation study. It is necessary to collect data at all levels because of the chain of impact that must exist for a training programme to be successful. In many organizations, 100% of training initiatives are targeted for level-1 evaluation. This is easily achievable because it is simple, inexpensive, and takes little time to design the instruments and to collect and

---

<sup>11</sup> For example: follow-up surveys satisfaction; follow-up questionnaires measure reaction; on-the-job observation; tests and assessments; interviews measure reaction; focus groups; action plans; performance contracts with detailed and specific outcomes expected, etc.

analyse data. A level-1 evaluation asks participants only for their reactions to the training. Obtaining such kind of data can be useful in identifying problems in programme design, and making improvements in programme delivery and timing. However, level-1 data is often indefinite because participants do not always give candid responses regarding the training and, even when they do, they may be influenced by recent attention they have received from the trainer. At level-2 evaluation, a variety of techniques can be used to measure learning but the result in using these techniques depends on availability of budget, time limitation, perception of the training participants, etc. Testing is important for measuring learning in training programme evaluations. Pre- and post-training comparisons using tests are very common. Different types of tests can be used such as written tests, performance tests using simulation tools, multimedia-based tests using computers and video. In these situations, it is important for participants to be monitored. The responsibility for collecting evaluation data at level 1 and 2 may rest with the trainer, a programme coordinator, or the person who is entitled to do monitoring.

Step 4: *“Collect data after training”*. The choice of methods to collect data after a programme has been conducted depends on a variety of factors such as the type of programme, the willingness of the affected population to cooperate, the constraints posed by the organization requesting the training, the availability of data, the cost of collecting data and the accuracy of the data. Data collection may utilize feedback instruments: follow-up questionnaires, follow-up focus groups, assignments related to training, action plans, performance contracting, interviews, and data from the organization’s records. The availability of data is the first major issue faced by an evaluator. In this phase the most credible data sources are the records and the reports of the

organization requesting the training. Records that reflect performance in a work unit, department, division, etc can be individual- or group-based. During this process participants are the most widely used source and they are frequently in a position to provide rich data.<sup>12</sup> They are credible, since they are the individuals who have achieved the performance and are often the most knowledgeable about. Furthermore, in some situations, participants' supervisors, as well as internal and external groups such as the training and development staff, subject-matter experts, external consultants, may provide input on the success of the participants as they apply the skills and knowledge acquired in the programme. The cost of the training is tabulated in this step and it will be used later in the RoI calculation.

Step 5: *"Isolate the effects of training"*. In this process, one or more strategies are used to isolate the effects of the training. Examples are: use of control group arrangement, trend line analysis, participants' estimate, control groups' estimate, experts' estimate, management' estimate. In the isolating process, all of the key factors that may have contributed to the performance improvement should be identified. There are many factors, events, and processes<sup>13</sup> that can influence output variables even though the training is designed to focus directly on a specific improvement.

Step 6: *"Convert data to monetary values"*. Converting data to monetary values is the first phase in putting training

---

<sup>12</sup> When collecting data from individuals or groups these questions may be asked: 1. How did you apply what you learned in this programme? 2. What was the impact of these efforts in your work unit? 3. What measures were changed in your work unit and how much did they change? What is the monetary value of these changes?, etc.

<sup>13</sup> For example conducting interviews with training programme participants; performance officers; supervisors of participants; middle and top management, etc.

initiatives on the same level as other investments that organizations make. It is related to introduction of a systematic approach to transforming outcome data into monetary terms. It identifies how to categorize hard<sup>14</sup> and soft<sup>15</sup> data and how to select the best strategies for converting data to monetary values for specific programmes. The following process should be employed to convert data to monetary values:

1. Determine the unit of improvements, e.g. time savings (*what measure is the programme influencing?*);
2. Determine the value of each unit (*what is the value of one unit of the measure?*);
3. Determine the performance level change (*how much did the measure change during the reporting period?*);
4. Calculate the improvement money (*the value of one unit of improvement multiplied by the amount of change equals to monetary value of the improvement*).

If some data cannot be converted in order to complete the calculation of the training overall cost, these data can be reported as business impact results as for example: Improvements in customer or employee satisfaction or as intangible benefits when the business impact cannot be expressed as a hard value.

Step 7: “*Identify the cost of the training*”. Although the total training budget is usually easily determined, it is more difficult to determine the actual cost of a specific

---

<sup>14</sup> Hard data are easy to measure, very objective and easy to assign to monetary values (output of some activities, cost, quality, time, etc).

<sup>15</sup> Soft data are not easy to measure, subjectively based in many cases and difficult to assign to monetary values (job satisfaction, increased confidence, increase in job effectiveness, etc).

programme, including indirect costs related to it. In this phase, it is important to capture fully loaded costs. This goes beyond the direct costs of training and includes the time that participants are involved in training, including their salaries, benefits and other overhead.

Step 8: “*Calculate the Return on Investment*”. This is done by calculating the benefit ratio and the return on investment. The benefit/cost ratio is the monetary benefit of the training programme or simply said the benefit resulted from the intervention divided by the costs. In formula form it is:

BCR

$$\text{BCR} = \text{Total course benefit} / \text{Total course costs}$$

The Return on Investment uses the net benefits divided by the costs. The net benefits are the training programme benefits minus the costs.

In formula form the RoI:

$$\text{ROI} = (\text{Total course benefit} - \text{Course costs}) / \text{Course costs} \times 100\%$$

Step 9: “*Identify Intangible benefits*”. This is done by converting intangible effects of the training programme. During the data analysis, every attempt is made to convert all data to monetary values. However, if the conversion process is too subjective or inaccurate and the resulting values lose credibility in the process, the data are listed as intangible benefits<sup>16</sup> with appropriate explanation. Intangible benefits can be used as additional evidence of a training programme’s success and can be presented as supportive

---

<sup>16</sup> For example: Increased job satisfaction; improved work climate; increased innovation; improved teamwork; increased cooperation, reduction in conflict; improved communication.

qualitative data. Intangibles are not expressed in dollars or cents, but they are still a very important part of the overall evaluation. While conducting training needs assessments, there are numerous opportunities to address intangibles. Intangibles may surface on a questionnaire, during an interview, or during a focus group activity. Participants may be one of our best sources in identifying intangibles. Since it is their performance we are trying to improve, they can tell us how things change for them in the organization as they implement the new skills.

Step 10: *“Generate an impact study”*. When managers make decisions to allocate funds for training, they have a keen interest in the payback resulting from the funding. Having this in mind, it is important to have a brief overview of the entire evaluation process, explaining the basis for the evaluation and the most significant conclusions and recommendations.

### **III. RoI calculation on Project Cycle Management Course**

The Project Cycle Management training programme was selected<sup>17</sup> for piloting of the RoI evaluation methodology used in the case of BiH. It was a challenge to execute a RoI methodology in the civil service in BiH due to limited accessibility to performance-related data. All the information needed for such analysis were collected from PCM participants. Several tangible success indicators, at all

---

<sup>17</sup> This training programme was selected because it was identified as one of the high priorities training programmes during training needs analysis conducted within the MTS project. Also, the PCM training programme contains skills and knowledge capacity building, and specifically determined objectives in the use and application of an important instrument for high quality project design. The programme comprised of three two-day modules and participants were requested to prepare homework in between the three modules. Furthermore, the PCM programme is a critical prerequisite for gaining access to important and large funds for social and economic development of BiH.

evaluation levels were identified, and they are presented in the following tables (Sorensen, 2013).

- **Level 1 – Reaction:**

The first type of data, reaction from the participants is measured with generic questionnaires which were used to capture reaction and learning data. The sample, used in this evaluation process, constitutes 53,6% of the total number<sup>18</sup> of PCM participants. At this level first and foremost the CSA evaluated the immediate satisfaction of the training delivered. The main questions for evaluating this level focused on whether the training and learning were relevant, important and helpful. Feedback data focused also on event support and resources. A composite rating of average 4,2 on a scale from 1 to 5 was achieved relating to the usefulness, suitability, trainer's approach and methodology of the course observed. After the training, data was collected regularly and analysed by CSA and MTS project team, as well as by the PCM course leader (Table 3).

---

<sup>18</sup> *The total number of participants was 289 from 52 local self-government units. A total of 17 PCM courses have been delivered to municipalities since course initiation in 2008 and up to mid-2013.*

**Table 3: Level 1 – Reaction**

Objectives	Measure	Method/ tools	Data source	Timing	Feed-back / QA
Satisfaction with course content and instruction delivery	Average at least 4,2 on a 5-point scale	Standard feedback <i>questionnaire</i> Coordinator's <i>checklist</i> Lead-trainers' <i>report</i>	Participants (internal) coordinator (external) Lead-Trainer/ Trainers	End of training, i.e., after all three training modules	Lead trainer / Civil service Agency; MTS project team

Source: (Sorensen, 2013)

- **Level 2 - Learning:**

The learning level is foremost skills, knowledge and attitude-driven (SKA). In BiH case study learning is measured to check the progress and achievement of the participants' SKA. Entry and Exit Quiz tests were used and they related to the training objectives. The results showed that the pre-course test score averaged at 2,3 out of 5 and the post-course test averaged a score of 3,9 out of 5, which demonstrated an increase in learning of almost 70% (Table 4). A majority of participants managed to design a project proposal as a result of the course to be submitted for funding.

Table 4: Level 2 – Learning

Objectives	Measure	Method /tools	Data source	Timing	Feedback / QA
Overall objective: To enable participants to prepare proposals according to EU/national standards Specific objectives <sup>19</sup>	Improvement of questions correctly answered for each of the 9 objectives (before and after).	<i>Entry Quiz</i> based multiple choice on SKA of the subject (25+ questions) – at least two questions per objective – three or more for important objectives <i>End Quiz</i> based multiple choice on SKA of the subject (25+ questions) – same or theme related questions as in <i>Entry Quiz</i>	Participants (internal) Lead Trainer/ Trainers (external)	During and end of all three training modules	Lead trainer Civil service agency MTS project team

Source: (Sorensen, 2013)

<sup>19</sup> 1. Familiarity with financial instruments for local self-government; 2. Knowledge of PCM methodology; 3. Skills to analyse current situation for project proposals; 4. Skills to produce a log frame; 5. Skills in making proposals; 6. Familiarity with application form; 7. Skills in QA of log frame and project proposal; 8. Familiar with way of application to open calls for proposals; 9. Knowledge in administration and financial management of projects.

- **Level 3 – Application:**

The survey on use of the learned skills, knowledge and attitudes (SKAs) in the municipalities showed that 60% of participants *use* "frequently" and "very frequently". A similar, yet stronger, pattern was observed with *effectiveness* in application, where 7 out of 10 participants are in categories "effective" and "very effective" (70%). About 10% of the surveyed participants still did not have the opportunity to apply SKAs, as their job descriptions did not relate to project preparation activities (they either did not take part in the training based on their job descriptions or they were moved to other job posts after the training). For the application level the sample comprised of a questionnaire sent out to 100<sup>20</sup> randomly selected PCM participants. The response rate was 54%. Then, two focus groups meetings were held in which 12 randomly selected participants discussed and analysed critical features related to the application level Table 5.

---

<sup>20</sup> The total number of participants was 289 out of 52 local self-government units.

**Table 5: Level 3 - Application**

Objectives	Measure	Method / tools	Data source	Timing	Feed-back/ QA
Applying and submitting successfully a concrete development proposal for funding	Objective criteria based on EU/national standards, e.g. log frame structure, SMART indicators, etc.  Learned SKA: Frequency, effectiveness, importance, change, barriers, enablers	Expert <i>written</i> review (1 page) Standardised <i>questionnaire</i> addressing the application level issues (participants)	Expert (external) Participant (internal) Civil service Agency	After a proposal has been drafted for financing  After 2-3 years	Civil service Agency (MTS II team)

Source: (Sorensen, 2013)

- **Level 4 – Impact:**

It was obvious from the information provided by respondents that the number of municipal or inter-municipal projects submitted and financed were significantly higher now than before the PCM course was conducted. Out of 54 respondents 42 (80,7%) were involved in project preparations, while 12 (19,3%) were not. The questionnaire respondents were involved in the preparation of project proposals 351 times, meaning an average number of project proposals that each participant contributed to was 6,5 (351/54 respondents). The questionnaire asked for data on the three latest project proposals and based on these data 40% of the latest projects which were financed. The

remaining 60% are currently in the process of being evaluated by the funder or they were not approved or submitted at all for various reasons. The total budget for the funded project amounts to 14,8 million KM, or €7,6 million. The impact data would have been difficult to collect from the municipalities' HR development or finance offices. Therefore, impact data was included in the post-course questionnaire, as it was assumed that many of PCM course participants would have better knowledge on the number of project proposals funded in their respective municipalities.

**Table 6: Level 4 - Impact**

Objectives	Measure	Method / tools	Data source	Timing	Feedback / QA
Proposal awarded and financed	Ratio of no of calls from EU/national vs. proposals submitted vs. no of	Proposal statistics	Participants (internal) / Central and municipal records	When a proposal has been awarded	National partner institutions

Source: (Sorensen, 2013)

- **Level 5 –RoI:**

Monetary benefits were calculated based on respondents' perceptions in relation to two criteria: (a) "time saved", in producing project proposals; and (b) 'improved effect on project implementation'<sup>21</sup>. With regard to "improved time savings", including less re-work and duplication, the

---

<sup>21</sup> Units of improvements were identified in the evaluation plan.

percentage provided by the respondents was converted into “hours saved” and the hourly salary of a mid-level public servant in the BiH local self-government system used as a unit of value (=4,37 EUR/hour). With regard to the monetary benefits of the “*improved effect of the implementation of municipal or inter-municipal projects*”, the estimate of questionnaire respondents having experience from 5 or more projects (€7,57 million) was taken into consideration (Table 7).

Based on the questionnaire and the focus groups meetings, the following additional non-monetary benefits were discovered and included: institutional strengthening, improved investment planning and skills and capacity enhancements, as well as team work and job satisfaction. Municipal records were not accessible for estimating monetary benefits of the PCM course. For this level, the questionnaire asked for specific estimates of benefits that the municipalities gained from the employees' participation in the PCM course. Questions focused on possible benefits related to time, re-work, duplication of work, team work and job satisfaction.

**Table 7: Level 5 - RoI**

Objectives	Measure	Method / tools	Data source	Timing	Feed-back / QA
Return on Investment (RoI)	RoI being positive	Participants' estimates  Managers' estimate	Participants Managers		Civil service Agency

Source: (Sorensen, 2013)

The PCM expenditures have come to a total of USD 280.158 including development, implementation and evaluation

costs as well as participants' salary costs. The total development costs were USD 17.436 for the implementation of the 17 courses, including trainers' salary, training venue, per diem/food, transport, accommodation and CSA staff. For training development, planning, organization, evaluation and monitoring were USD 179.722. Salary costs of all participants for six days amounted to 82.950 USD. The total improved time saving came to USD 111.987 and improved effect on project implementation came to 1.006.406 USD. The return on investment for the PCM course was calculated using the benefits and costs equation. The key components are the benefit/cost ratio (BCR) and the RoI. The monetary benefit for the "time saved" amounted to USD 111.987,06 and for the "project implementation effect" the amount was USD 1.006.406, a grand total of USD 1.118.393,06.

RoI CALCULATION:

BCR (Benefit Cost Ratio)

$$\text{BCR} = \text{Total course benefits} / \text{Total course costs}$$

$$\text{BCR} = 1.118.393,00 / 280.158 = 3,99$$

ROI

$$\text{ROI} = (\text{Course benefit} - \text{Course costs}) /$$

$$\text{Course costs} \times 100\%$$

$$\text{ROI} = (1.118.393, 00 - 280.158) / 280.158 \times 100\% = 299, 2\%$$

The RoI was calculated to 299%, meaning that, for those two criteria, for every 1 USD that has been spent on the PCM courses ,1 USD was returned and almost 3 USD were provided as an added value.

**Table 8: ROI evaluation analysis**

<b>Methods to isolate training</b>	Municipal records, participants' estimates (i) workshop, (ii) focus groups, (iii)
<b>Methods to convert data</b>	Average salary records of mid-level / senior municipal employee; Total budgets of financed projects; Participants' estimations of improvement
<b>Cost categories</b>	Development costs, delivery costs per course (training materials, Instructor's and participants' salaries, travel, per diem, venue rental, accommodation, etc), experts' assessment
<b>Non-monetary benefits</b>	Institutional strengthening; improved investment planning; skills and capacity enhancements; improved awareness on calls for projects
<b>Other influence</b>	None identified
<b>Communication targets</b>	Mayors & Dept. heads Peers Partners in development

Source: (Sorensen, 2013)

#### IV. Conclusions

The ROI methodology is a new way to evaluate the impact of training and projects in BiH. The methodology was a useful framework and guide for further improvement of training programmes in BiH. The piloting showed reliable results on one side, however on the other, it is considered as expensive tool and relevant only for selected training programmes.

## **The Pros**

It is worth mentioning that capacity of RoI implementation is enhanced in the training system in BiH and knowledge in the RoI is shared among all interested parties, which represents an important enabler in giving high quality results of training programmes. Measuring effects of the training is one of the most convincing ways to earn the respect and support of the government institutions and senior management. Because a variety of feedback data are collected during the programme, the comprehensive analysis provides data to drive changes and make adjustments during training programme implementation.

With the development of training programmes focusing on results, CSA is now in a position to alter or eliminate inefficient training programmes and the RoI process will prompt changes or modifications. In the piloted case in BiH, the overall assessment showed a RoI of 299%, which means that the RoI for the two units/estimates of improvement of “saved time” and “improved project implementation” effect positive. More concretely, it means that for each 1 USD spent on PCM courses, value worth almost 3 USD has been produced. In addition, several non-financial results were identified such as interdisciplinary team work, increase in job satisfaction, institutional strengthening, building of employees’ capacities, etc.

After the first RoI evaluation process was completed, the CSA continued the process on selected training programmes such as “Train the trainer” and “Strategic planning and reporting for the Government”. The internal CSA capacities developed evaluation plans and followed the chain of impact at each of the five levels. The most challenging issue in the process was the identification of hard and soft data, as well as identification of objectives for each level of the evaluation process.

## **The Cons**

The RoI evaluation process adds additional costs, as well as extra contributions by all interested parties. That is why many training institutions in BiH consider it costly, complicated and difficult to handle. This barrier often stops many training institutions to use it frequently. Some HR units in BiH are not willing to coordinate with CSA and to implement this process because the implementation procedure has not been yet regulated by by-laws. That is why it is perceived much more as an individual performance evaluation tool (only the willingness of CSA) instead of a process improvement tool, for the whole of the civil service system in BiH.

As with any change, it is also, in some cases, resisted by training managers and heads of HR departments as well as by other stakeholders. Some of the resistance is based on realistic barriers (time for the implementation of the process, and associated costs), while part of it is based on misunderstandings and lack of fruitful communication among all interested parties.

The existing training impact assessment mechanism is solid and several elements of the first three steps are easily integrated. The last step, the RoI, is complicated for the civil service system and might be used only for selected training programmes. The accuracy and data collection, analysis and handling with data is critical for a successful implementation of the RoI methodology. Developing evaluation plans at the time of needs assessment can greatly influence the outcome of the trainings.

## References

- Armstrong, Michael. 2011. *Armstrong's Handbook of Strategic Human Resources Management*, United Kingdom
- Hoof, M. Paul, 2015. *Municipality Training System Project – Final Project Evaluation*, Sarajevo
- Phillips, J., Stone D. 2000. *How to measure training results, A practical guide to tracking the six key indicators*, New York
- Silberman, M. 2006. *Active Training, A Handbook of Techniques, Designs, Case examples and Tips*, San Francisco
- Sorensen, E., 2013. *Process Guide for the RoI Evaluation System*, Sarajevo
- Sorensen, E., Svend. 2013. *Comprehensive Evaluation System for Local Self- Government Training*, Sarajevo
- Sorensen, E., Svend. 2013. *Impact assessment methodology, the RoI Evaluation System*, Sarajevo
- Virant, Gregor, 2015. *Human Resource Management in the Civil Service in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo

# IMPROVEMENT OF REGULATORY POLICIES IN PUBLIC ADMINISTRATION: INTERNATIONAL PRACTICE AND THE CASE OF KAZAKHSTAN

---

*Saltanat Akhmetzhanova*<sup>22</sup> & *Karina Kopeshova*<sup>23</sup>

## **Abstract**

*Due to aggravating problems in the world economy, it has become essential to further improve public administration systems, in particular, regulatory processes. This is because government regulation can both be a catalyst for, or a barrier to, development in any area of public life. Therefore, issues of regulatory improvement have been high in the agenda of government strategies of developed countries for many years. Regulatory decisions are set out in various legal regulations, which have social and economic impacts on various target groups, (e.g. people, business and the state). The main idea of improving government regulation is to streamline it, to remove excessive barriers and to avoid unreasonable costs. This article reviews global trends in regulatory policy-making and international practices for improving the quality of regulatory decisions. It also presents some efficient instruments and processes towards improving the quality of regulatory decisions in Kazakhstan and from around the world. Lastly, it provides recommendations for improving the process of evaluating the impact of regulatory decisions in Kazakhstan.*

---

<sup>22</sup> *Saltanat Akhmetzhanova, Doctor of Economics, Director of the Scientific Economic Due Diligence Centre of the Institute of Economic Studies.*

<sup>23</sup> *Karina Kopeshova, Master of Economics and Business, Head of Sectoral Due Diligence Department of the Institute of Economic Studies, email: [k.kopeshova@economy.kz](mailto:k.kopeshova@economy.kz).*

*Key words: government regulation, regulatory reforms, regulatory impact assessment, public consultations, retrospective analysis, assessment of social and economic implications, scientific economic review.*

The currently prevailing unfavourable external economic conditions make it essential that governance is improved. In this context, governance is viewed as the effect of regulation on public and private lives of people, manifested through the system of its institutions while they implement their policies (Atamanchuk, 2004). Consequently, regulation is an essential element of governance.

Government regulation constitutes a framework of standard-based measures of legislative, executive and of oversight nature, adopted by duly legitimated government authorities and community-based organizations for stabilizing and adapting the existing social and economic system to the changing conditions (Kholodov, 1997). In a modern economy, government regulation is executed through application of administrative, legal and economic regulation. Administrative and legal regulation manifests into the creation of a legal framework. [Economic] regulation is used both for promoting activities required by the society and for suppressing undesirable ones. Thus, regulatory measures are the key instruments for a state to impact its social and economic system and to promote economic growth and social well-being.

Low quality of regulation may contribute to more bureaucracy, corruptive practices and abuse of power. This is why most developed countries consider regulatory improvements as a critical element of governance reforms, based on the following principles:

- Regulation only in case of “market failures” or where there is a need to address important social

and economic issues in ensuring a reasonable distribution and use of resources;

- Reduction of administrative burden.

For example, in 2011, the UK Government launched the “Red Tape Challenge” programme, when regulatory measures were published online and businesses and community were encouraged to publicly express their opinions, propose solutions and present analytical information on such measures. Based on the feedback received, the Government was able to improve, to maintain or to abolish some measures. In some cases, regulation per se (e.g. fire safety requirements) is not a burden for business, costs emerge due to enforcement activities of government institutions (e.g. frequent inspections). In 2012, the UK launched the “Focus on Enforcement” campaign to make such cases known. These two initiatives yielded the following results:

- Over 2,400 regulations scrapped;
- Saved home builders and local government councils around £100 million by reducing hundreds of locally applied standards to 5 national standards;
- Realised £90m savings annually to business from Defra reducing environmental guidance by over 80%;
- Businesses with a good record have had fire safety inspections reduced from 6 hours to 45 minutes, allowing managers to quickly get back to their job;
- Childcare providers now have to read 33 pages of need to know guidance instead of wading through over 1,100 pages (HM Government, 2016), etc.

In 2015, building on the success of the above programmes, the UK launched a new one titled “Cutting Red Tape”, which combined and embodied best practices of the earlier

programmes. The new programme assumes active involvement of businesses into large-scale revisions of regulations in various sectors. By doing this, the Government has committed to reduce the financial burden on businesses by £10 billion over the next 5 years.

From 2010, any new UK regulation was introduced based on the principle of “One-in, One-out”, which meant that any regulation creating unnecessary costs to business must be neutralized by other deregulatory measures realising equivalent savings to business. In 2013, the decision was made “to raise the bar”. Hence, the regulation management system started operating on the “One-in, Two-out” approach, i.e. for each pound of a newly introduced administrative burden, two pounds should be saved. In March 2016, the Department for Business, Innovation and Skills announced the future version of this programme, the “One-in, Three-out”.

In 2013, Australia launched a far reaching initiative to reform its regulatory system in order to reduce regulatory burden and to improve productivity. The Government committed to reduce the burden on individuals, community-based organizations and business by AUD 3 billion over 3 years; however, this objective was achieved much earlier, in two years. During this period regulatory costs were reduced by AUD 4.5 billion. Over 3,600 redundant legal acts and over 10,000 other legislative instruments were abolished. For each dollar of a newly introduced regulation, the Government made decisions to reduce costs by over 11 dollars (Australian Government, 2015). Such measures yielded results only at the national, but at the international level as well. Australia leap frogged in the WEF’s ranking for the World Competitiveness Index for the “Burden of administrative regulation” criterion from 124<sup>th</sup> place in 2014 to 80<sup>th</sup> place in 2015 (WEF, 2015).

In Belgium, reforms aimed to simplify regulation resulted in reducing administrative costs for individuals and business by €1.25 billion in the period between 2008 to 2014<sup>24</sup> (OECD, 2015).

The above cases demonstrate that the key idea in improving public regulation is about reducing and/or eliminating redundant barriers. International practice reveals three dimensions of a comprehensive approach to addressing issues of regulatory policy improvements: [i] regulatory impact assessment (RIA); [ii] involvement of interested parties and; [iii] retrospective analysis (ex-post evaluation).

RIA is a mechanism of systematic identification and evaluation of costs and benefits of proposed regulations (OECD, 2006). This instrument of quality improvement is used in over 70 countries worldwide. Best practices of RIA are found in the OECD countries, where impact assessment and public consultations are mandatory processes and steps for enacting any regulation in 33 out of 34 member countries (OECD, 2015). In sum, the idea of applying RIA practices, in different countries, is to gather evidence for making informed regulatory decisions in order to avoid unreasonable costs for its target groups<sup>25</sup>.

Regulatory Impact Assessment procedures can be described as a sequence of the following steps:

1. Problem definition and description;
2. Setting regulatory objectives;
3. Identification of options to achieve the objectives;

---

<sup>24</sup> About 65% of the savings benefitted business and the remaining 35% benefitted individuals.

<sup>25</sup> A target group may be a group of individuals or groups of entities associated with the issue in question or engaged in the process of development and directly or indirectly affected by a proposed regulation (both positively and negatively). There are three major target groups in society: the state, business and people.

4. Cost-benefit analysis of identified options;
5. Public consultations;
6. Conclusions and results, presentation of a recommended option; and
7. Implementation and monitoring of the selected option.

In the CIS region, the RIA process is applied, under different names, in Russia, Ukraine, Moldova, Kyrgyzstan and in Uzbekistan. In Russia it is called regulatory impact assessment (RIA), in Kyrgyzstan it is named as regulatory impact analysis (RIA) and in Uzbekistan as legislative impact assessment framework (LIAF).

It is worth noting the very active application of RIA in the Russian Federation, where by the end of 2015 over 4,600 RIAs were completed during a five-year period. Over 50,000 opinions and comments were contributed in conducting these impact assessments. It was concluded that 30 to 40% of draft regulations were excessive and costly to the relevant entities. Furthermore, starting from 1 July 2016, new legal regulations will be subject to actual impact assessment (AIA). This system will replace the existing process of expert review of legal regulations of federal government bodies; aiming to identify whether there are any provisions which unreasonably hamper business and investment activities. In other words, actual impact assessment will help to identify the correlation between regulatory objectives, RIA results and the effects of the regulation.

The AIA will consist of the following stages:

- Preparation of a draft AIA Plan, its public discussion and approval by the Government Administrative Reform Commission;
- Preparation of and AIA report for a legal regulation and its public discussion;

- Preparation of opinion on AIA by the Russian Ministry of Economic Development; and
- Review of the AIA report and opinion by the Commission.

It is noted that the AIA will be prepared and publicly discussed by federal regulatory bodies themselves, however, this function will be performed, until 1 July 2017, by the Ministry of Economic Development in order to set the right tone.

In Kazakhstan, the analysis and evaluation process of regulations started with the adoption of the Law of the Republic of Kazakhstan “On legal regulations” (No. 213, 24 March 1998), which sets out the key principles of expert review of draft regulations, i.e. on anti-corruption, legal, linguistic, environmental, financial regulations, etc. However, the operationalization of instruments contributing to improving the quality of regulatory decisions started in 2011 with the amendments made in the Rules of Scientific Review approved by the Government Resolution “On measures to improve law making activities” (No. 598, 30 May 2002). These measures required law writers to evaluate social and economic implications of laws and regulations. The results of such evaluation would be presented in a datasheet containing the identified social and economic implications of draft regulations, which includes the following sections:

- Evaluation of whether a draft law meets government strategic objectives;
- Evaluation of social and economic implications, risks and assumptions;
- Cost-benefit analysis;
- Source of funding; and
- Answers to key questions recommended by OECD for RIA.

The findings of such evaluation are then subject to expert review carried out by an independent research entity. The review process of draft laws and regulations is organized by the Ministry of National Economy, and it includes the following phases:

1. Identification and description of issues to be addressed by a draft regulation;
2. Description of all known and effective ways, mechanisms and approaches to address the above issues, including those used at different historical phases and abroad;
3. Analysis of the ways, mechanisms and approaches to address the issues as proposed by the reviewed draft regulation, potential implications of the ways to address the issue proposed by the reviewed draft.

The next step in the evolution of regulatory analysis and evaluation was the institutionalization of regulatory impact assessments, in 2015. According to the Entrepreneurship Code of the Republic of Kazakhstan, regulatory impact analysis is an analytical procedure for comparing costs and benefits of proposed regulatory instruments and associated requirements. Such analysis allows assessing whether the objectives of public regulation will be achieved in the future. Its purpose is to improve efficiency and effectiveness of government policies with respect to the use of specific regulatory instruments by assessing alternative options for achieving specific objectives or addressing specific issues.

Regulatory impact analysis is carried out by government bodies for the draft regulations they prepare. The findings of such analysis are reviewed by the competent body responsible for entrepreneurship, which issues its opinion, irrespective of whether the government bodies comply with the existing procedures; and if it disagrees with the

conclusions it carries out an alternative regulatory impact analysis. Regulatory impact analysis is applied only to new regulations applicable to private business, whereas assessment of social and economic implications and expert economic reviews cover a wider range of social and economic implications for three main target groups: the state, business and people.

Experience has demonstrated that such assessment is carried out by many government bodies inadequately. It is viewed as a mere formality. In this context, economic justification and cost and benefit estimates seem to be absent. Experience in conducting assessment and reviews has demonstrated that the approved datasheet template lacks:

- Adequate elaboration and presentation of the relevant social and economic implications assessment; it primarily concentrates on providing legal information;
- An analysis of problems to be addressed through a draft regulation, which prevents adequate understanding of whether different objectives and options have been properly identified;
- An analysis of the existing situation and of the government regulatory measures currently applied, which may lead to maintaining excessive government regulation in a given area;
- A presentation and analysis of best international practices for addressing similar issues, which makes it difficult to judge whether the selected option is reasonable and can potentially be successful;
- An indication of alternative regulations and other ways and means to address the issue considered by a government body;

- A provision for suggesting alternative ways for achieving the same objectives; an element that prevents having a complete analysis to decide whether the proposed arrangements are objective and feasible in the draft legal regulation;
- A cost benefit – analysis, which contains quantified benefits and costs in relation to its target group or groups.

Nowadays, the assessment of social and economic implications and the provision of expert economic reviews is only conducted for draft laws, in Kazakhstan. Such assessments and provisions of expert reviews is not conducted on the content of final laws or on any bylaws introduced in the process of enactment. Furthermore, law texts contain many references to other legal acts and draft laws, which might complicate administrative procedures while they are implemented or enforced. This situation may create opportunities for corruptive practices as interpretation of provisions contained in a legal text can vary.

Currently, there are no requirements for public consultations and presentation of their outcomes in Kazakhstan. The scope of functions for conducting public consultations systematically and recording opinions by government bodies has not been defined. Neither, a methodology exists for defining how to carry out such consultations. In most cases, public consultations held by government bodies are rather informal. Pursuant to the Law “On Legal Acts” (No. 480-V, 6 April 2016), draft concept papers of draft laws and regulations together with explanatory notes and comparative tables should be published online for public discussions. However, it is noted that the discussions of such drafts are not active mainly because of low awareness of people about the process and the inherent difficulty in understanding the legal language used in these drafts.

At the same time, Kazakhstan has no meaningful and objective cost-effectiveness analysis of the implementation of national laws. At present, retrospective analysis of the legislation is limited to legal monitoring. Pursuant to the “Rules of Legal Monitoring of Legal Regulations” (Government Resolution No. 964, 25 August 2011), legal monitoring of regulations is carried out by relevant departments and/or institutions of the government body, which drafted a legal regulation. This process is regulated by the Ministry of Justice and it is mainly focused on identifying provisions which are contradictory to the existing legislation or are obsolete, corruption prone, or ineffective. As a result, current monitoring practices do not allow for adequate cost-effectiveness evaluation of laws and regulations.

An analysis of best practices in the regulatory decision making processes has resulted to some recommendations for improving the assessment of social and economic implications and expert economic review of draft laws.

First, a key element for the development of an adequate impact assessment system is high-level political support. This is corroborated by the fact that in 29 out of 34 OECD countries, a minister or another high-level official is assigned the responsibility for assisting the government in carrying out regulatory reform (OECD, 2015).

Second, worldwide practices of regulatory decisions assessment demonstrates that the assessment process needs to be supported, controlled and overseen by a special department of the government or by a ministry. These bodies provide methodological guidance and oversee assessments undertaken by drafters of regulations. Some examples from around the world are:

- Better Regulation Executive in the Department for Business, Innovation and Skills in the UK;
- Office of Management and Budget under the Presidential Administration in the USA;
- Regulatory Affairs Sector of the Treasury Board of Canada Secretariat in Canada;
- Office of Best Practice Regulation in the Department of Finance and Deregulation in Australia;
- Department of Regulatory Impact Assessment of the Ministry of Economic Development in the Russian Federation; and
- Impact Assessment Board under the EU Commission President in the European Union.

Third, the assessment template used in Kazakhstan needs to be further improved. Some cumbersome sections ought to be removed and replaced with others for providing adequate analysis in assessing the objectivity and reasonableness of a proposed regulation.

Fourth, it is proposed that the scope of assessments and reviews is expanded by using mechanisms of assessment of several different legal acts, i.e. draft laws, government regulations, government department regulations, specific rules, procedures, instructions, etc. In this context, government bodies would be required to provide together with their proposed drafts, all relevant supporting materials, including draft bylaws.

Fifth, the process of public consultations needs to be formalized. World practice demonstrates that effective consultations with target audiences for proposed regulations are key to making quality regulatory decisions. For example, the “General principles and minimum standards for consultation of interested parties” adopted by the European Commission (COM 704, 11 December 2002), specifically

indicate that consultations with interested parties can only supplement the decision-making process but never replace it because only relevant authorities can take responsible decisions on the context of legislative procedures. The key principle of consultations declared by the EU Commission is *“to give interested parties a voice, but not a vote”*. At the same time, the EU Commission recognizes that by enhancing the involvement of target groups in policy making effective consultations help to improve the quality of the policy outcome.

Sixth, it is proposed to introduce the requirement, for legislation-drafting government bodies, to undertake comprehensive cost-effectiveness evaluation of adopted laws. Such retrospective evaluation of legal regulations ought to include analysis of achieved objectives, level of effectiveness and enforceability, as well as any side effects. For instance, in Denmark the outcomes of adopted laws are analysed three years after they have come into effect. Germany uses the concept of retrospective RIA, which assesses the extent to which the objectives have been achieved. In the UK, impact assessment indicates how and when effectiveness of proposed regulation is to be measured. Furthermore, internal monitoring by the relevant government body is supplemented by an independent regulatory performance evaluation (Akhmetzhanova et al, 2012).

In conclusion, current global economic conditions and trends in the field of regulation require enhancing the instruments for improving regulatory decisions. Summarizing the evolution of regulatory measures assessment at the international level, one could say that such evolution was gradual and was impacted by institutional, social, cultural and legal conditions, which were country-specific. Thus, it seems that there is no a standard model in place. However,

existing good practices can and should be adapted in Kazakhstan. The enhancement of the processes for evaluating the social and economic implications of regulatory decisions, in line with the recommendations proposed in this article, can become an essential instrument for screening out and abolishing hasty, inappropriate and outdated regulatory decisions.

## References

Akhmetzhanova S., Tussupbekov M., Aubakirova Z., Djilkibayeva A., Duissembayeva A., Zheksenayeva K., Iskakov S., Kopeshova K., Kyssykov A., Tileubergen D. 2012. *Regulatory Impact Assessment in Kazakhstan: Theory, Challenges, Ways to Improve*. Astana: Institute of Economic Research, pp. 150.

Atamanchuk G. 2010. *Theory of Governance*. Moscow: Omega L, pp. 525.

Australian Government, 2015. Cutting red tape, [<https://cuttingredtape.gov.au/>].

Entrepreneurship Code of the Republic of Kazakhstan dated 29 October 2015 No.375-V.

EU Commission, 2002. *General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*.

HM Government, 2016. Cutting red tape, [<https://cutting-red-tape.cabinetoffice.gov.uk/>].

Kholodov L., 1997. *Basics of Public Economic Policies*. Moscow: pp. 226.

Law of the Republic of Kazakhstan “On normative legal acts” (No. 213, 24 March 1998).

Law of the Republic of Kazakhstan “On legal acts” (No. 480-V, 6 April 2016).

OECD, 2006. *Determinants of quality in regulatory impact analysis*. OECD, pp. 49.

OECD, 2015. *Regulatory Policy Outlook*. Paris: OECD, pp. 226.

Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan “On approval of the Rules of Undertaking Legal Monitoring of Normative Legal Acts” (No. 964, 25 August 2011).

Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan “On measures to improve law making activities” (No. 598, 30 May 2002).

UK Department for Business, Innovation and Skills, 2016. “One-in, two-out” rule, [<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-business-regulation/2010-to-2015-government-policy-business-regulation#appendix-4-operating-a-one-in-two-out-rule-for-business-regulation>].

World Economic Forum, 2015. *Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: WEF, pp. 384.

# THE CONCEPT OF PROFESSIONALISM IN THE PUBLIC HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN RUSSIA: EVOLUTION AND IMPLEMENTATION

---

*Nadezhda Bogdan<sup>26</sup>, Eugene Boyko<sup>27</sup>, Irina Bushuyeva<sup>28</sup>*

## **Abstract**

*This article presents an analysis of the evolution and implementation of the concept of professionalism in the public human resources management in Russia. By reviewing legal regulations and human resources management practices in the civil service and by analysing theoretical sources, the authors have identified trends in the development of professionalism in public human resources management. The article's conclusions can be of interest, and value, to academicians and practitioners in the area of public human resources management in Russia and other countries.*

**Key words:** *public human resource policies, civil service, public sector human resource management, principles of human resource policies, professionalism of civil servants.*

---

<sup>26</sup> Doctor of Sociology, Associate Professor of the Human Resources Department of the Siberian Management Institute, Branch of the Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation, Novosibirsk, email: [bogdan-nm@mail.ru](mailto:bogdan-nm@mail.ru)

<sup>27</sup> Doctor of Political Sciences, Advisor to the Director of the Siberian Management Institute, Branch of the Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation, Novosibirsk, email: [boyko@sapa.nsk.su](mailto:boyko@sapa.nsk.su)

<sup>28</sup> Doctor of Sociology, Senior Lector of the Human Resources Department of the Siberian Management Institute, Branch of the Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation, Novosibirsk, email: [irina\\_lyarskaya@mail.ru](mailto:irina_lyarskaya@mail.ru)

## Introduction

The system of public administration in Russia has had a long and complicated period of evolution characterized by continuous reforms of civil service and transformations of the principles and approaches to human resource management in the public sector. Such principles are reflected in the public human resource policies and their implementation, which eventually resulted to qualitative changes in public sector staffing. In this context the importance of studying the issue of civil servants' professionalism is driven by a number of factors.

- First, by modern requirements for professional development of public administration personnel. The Federal Programme for Development of Civil Service in the Russian Federation 2015–2018 <sup>29</sup> specifies that *“... the prerequisites for gaining efficiency in public administration in line with modern challenges and national development needs are the expertise and professionalism of the public administration personnel achieved through the continuous nourishment of personal and professional capacity of civil servants ...”* (Paragraph 1, Section 5). Furthermore, there is an objective *“... to introduce new approaches for continuous and motivated development of civil servants' professionalism and competencies in order to ensure continuity in the development of civil servants...”* (Paragraph 2, Section 5).

---

<sup>29</sup> Draft Decree of the President of the Russian Federation on the Federal Programme for Development of Civil Service in the Russian Federation 2015–2018 and the Action Plan for Civil Service Development in the Russian Federation 2015–2018 (29.01.2015, prepared by the Russian Ministry of Labour). Available at: [http:// regulation.gov.ru/](http://regulation.gov.ru/).

- Second, by the need to systematise and to deepen the knowledge on the essence and specifics of professionalism in the civil service in order to further develop a methodological framework for human resource management.
- Third, by the diversity of various research on the professionalism aspects in psychology, sociology, management and other related disciplines and by the requirement to elaborate a common approach to understanding this process in looking for efficient mechanisms in the civil service human resources management.
- Fourth, by the current status of the civil service human resources' capacity and the trends in qualitative and quantitative characteristics leading to the need for comparative studies at the regional level in order to create an enabling environment for enhancing civil service professionalism.
- Fifth, by the existing problems in the management of professional development of civil servants associated with inadequate legal regulation of such activities and organizational arrangements requiring the introduction of modern approaches.

Thus, studying the evolution and manifestations of the concept of professionalism in civil service human resources management is a critical task for civil servants in order to reach the required levels of professional competence. Based on a theoretical analysis, legal regulations and expert reviews, this article addresses the process of evolution of the concept of professionalism in the Russian civil service at different stages of public administration reforms and analyses key issues of its implementation in human resources management.

## **Evolution of professionalism in civil service management**

The analysis of various publications reviewing public human resources management policies from historical, political, sociological and legal perspectives reveals that there are different opinions and approaches to the assessment of its status and efficiency. The issue of human resources management in general and professional composition of civil service in particular have been addressed in several papers (Magomedov, 2010; Ponomarenko, 2013; Turchinov, 1998). Some papers (Grazhdan, 1996; Ponomarenko, 2013) present theoretical fundamentals of the public human resources management, results of opinion surveys and identify issues from a sociological perspective to the human resources management processes.

It seems that there is no common understanding even in the definition of the “public human resources policy”. Some authors understand policies as principles for elaborating and implementing activities associated with relations between individuals and the essence of which is to determine the purposes and forms of interaction in social life (particularly in this case, in human resources management). Whereas others consider it as a specific activity associated with the acquisition and exercise of power, primarily the power of the state<sup>30</sup>.

In our understanding, public human resources policies represent a system of evidence-based and statutory goals, objectives, principles and priorities of activities for setting and regulating HR processes and relations in public authorities within a specific context of societal development. The latter requires a dynamic development of the principles

---

<sup>30</sup> For instance, refer to A. Turchinov. 1998. *Professionalism and Human Resource Policies: Theory and Practice Development Issues*, in K. Magomedov. 2010. *Sociology of Civil Service*.

of HR policies influenced by the social and political transformations taking place in society.

First attempts to institutionalize public HR policies were made back in 1991 when the Presidential Decree No. 17 (14 August 1991) established the post of the State Secretary of RSFSR, whose functions included “coordination of HR policies of the President of RSFSR”<sup>31</sup>. Meanwhile, it was already specified (Government Resolution No. 16, 23 November 1991) that “... *the Department of Russian Civil Service was to be set up for prompt and qualitative addressing of staffing for implementation of radical economic reforms and administration...*”<sup>32</sup>. According to the Presidential Decree No. 242 (28 November 1991) “On reorganization of central public authorities”<sup>33</sup>, the name of the Civil Service Department was changed into “General Office of Training of Civil Servants” (*Roskadry*)<sup>34</sup>. Its functions were mainly the organisation of training and development of civil servants at the premises of the Higher Party Schools reorganized during that period. *Roskadry*, however, partially also served as formulator of public HR policies and laid the basis for policy-making in Russia’s civil service in general and personnel training in particular<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> *On approval of the Regulation of the State Council under the RSFSR President and on the RSFSR State Secretary and Office, No, 17, 14.08.1991.*

<sup>32</sup> *On establishment of the RSFSR Civil Service Department: RSFSR Government Resolution No. 16, 23.11.1991.*

<sup>33</sup> *On reorganization of central public authorities: RSFSR Presidential Decree No. 242, 28.11.1991. Official Gazette of the RSFSR Congress of People’s Deputies and RSFSR Supreme Soviet No. 48, 28.11.1991, Article 1696.*

<sup>34</sup> *Issues of the central public authority responsible for training of staff for the public service under the Government of the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 145, 06.03.1992 (revised on 04.09.1995).*

<sup>35</sup> *Kh. A. Bekov. 2001. Experience in establishment of the federal civil service authority. Chinovnik, No. 3 (13), pp. 22–41.*

In the course of systematically establishing the civil service institution in accordance with the Presidential Decree “On approval of the regulation on the federal civil service”<sup>36</sup> and the Federal Law “On the basic principles of the civil service of the Russian Federation”<sup>37</sup>, the concepts of professionalism and competence were declared as part of the civil service principles. Higher vocational education in the field of State and Municipal Management was identified as the qualification requirement for civil servants (part 4, Article 6); the right for “... *training (retraining) and professional development from respective budget resources*” (paragraph 8, Part 1, Article 9) and the obligation to “... *maintain the level of qualification sufficient for performance of their duties*” were stipulated; and promotion based on performance and skill level was warranted (paragraph 7, Part 1, Article 10). Thus, the basis for forming a professional staff pool was established at this phase of civil service development in the Russian Federation. Later, in 2001, while developing the Concept of the Civil Service System Reform, which included a special section on the Human Resources Policy in the Civil Service, “... *management of development of professional qualities of civil servants*”<sup>38</sup> was declared as a priority. For the first time development of professional skills of public servants was legally ensured as a principle of the human resources policy and it provided direction and a governing goal.

---

<sup>36</sup> *On approval of the Federal Civil Service Regulation: Decree of the President of the Russian Federation No. 2267, 22.12.1993. Collected Acts of the President and the Government of the Russian Federation, No. 52, 27.12.1993, pp. 5073.*

<sup>37</sup> *Fundamentals of the Civil Services in the Russian Federation: Federal Law No. 119-FZ, 31.07.1995 (revised on 27.05.2003). Collected Laws of RF, No. 31, 31.07.1995, pp. 2990.*

<sup>38</sup> *Concept of reforming the civil service system in the Russian Federation (approved by the President of the Russian Federation on 15 August 2001). Garant Legal Reference System.*

The analysis of the civil service regulations adopted in subsequent years clearly reveals the transition from proclaiming professionalism as a requirement towards determining its implementation mechanisms. Thus, the Federal Law "On the State Civil Service in the Russian Federation" (No. 79-FZ, 27 July 2004) stipulates that one of the priorities of development of the civil service staff is "... *training, retraining, upgrading of skills and on-the-job training of civil servants according to the professional development programmes for civil servants...*". Furthermore, the Presidential Decree "On additional professional education for civil servants of the Russian Federation" specifies that it is necessary "... *for a public authority to create programmes for professional development of civil servants...*"<sup>39</sup>. Moreover, in the State Requirements for professional qualifications, career development and on-the-job training of civil servants in the Russian Federation, additional professional education of civil servants is defined as the education aimed at "... *continuous professional development of civil servants of the Russian Federation...*"<sup>40</sup>. «... *Development and implementation of the programmes for professional development of civil servants...*» is provided under the Federal Programme for reform and development of the civil service system of the Russian Federation (for 2009–2013), as one of the objectives, and the "... *creation of the conditions required for professional development of civil servants...*", as well as the "... *development and application of individual plans of professional development of*

---

<sup>39</sup> *On additional Professional Education of the Civil Servants of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 1474, 28.12.2006 (revised on 01.07.2014). Collected laws of RF, 01.01.2007, No. 1 (Part I) pp. 203.*

<sup>40</sup> *On approval of state requirements to professional training, career development and on-the-job training of civil servants of the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 362, 06.05.2008. Collected laws of RF, 12.09.2008, No. 19, pp. 2194.*

*civil servants at public authorities...*" refer to the expected outcomes.<sup>41</sup>

It should be noted that the emergence of these principles in the regulations is due not only to conditions related to the phase of societal development, the social and political reforms in general and the reform of the civil service institution in particular; but it is also due to the rationale and evolvement of new views on professionalisation of human resources in public administration. Obukhova (2007) observes that "... in the second half of 1990s the Russian scientists developed the concept of professionalization defining it as a holistic and lifelong process of personal development as an expert and a professional...". At the same time professionalisation was mainly defined as the level of development of professional merits of an individual person. The author completed the concept of professionalization of civil servants by adding: "*The construction of the governance structure driven by professionalism of public authorities and development of the professional education programmes*".<sup>42</sup>

As of 2003, the requirement that civil servants must necessarily have professional education becomes clear. It was defined as "professional official activities" in all the regulations pertaining to civil service in the Russian Federation<sup>43</sup>, based on the essence of the term "profession" as

---

<sup>41</sup> *On the Federal Programs for reforming and development of the public system of the Russian Federation (for 2009–2013): Decree of the President of the Russian Federation No. 61, 10.03.2009 (revised on 10.08.2012). Collected laws of RF, 16.03.2009, No. 11, pp. 1277.*

<sup>42</sup> *Obukhova, L. A. 2007. Professionalizing the Civil Servants of the Russian Federation (sociological analysis).*

<sup>43</sup> *On the civil service system of the Russian Federation: Federal Law No. 58-FZ, 27.05.2003 (revised on 02.07.2013). Collected laws of RF, 02.06.2003, No. 22, pp. 2063; On the civil service of the Russian Federation: Federal Law No. 79-FZ, 27.07.2004 (revised on 31.12.2014). Collected laws of RF, 02.08.2004, No. 31, pp. 3215.*

a kind of work activities that require specific knowledge and skills obtained through training<sup>44</sup>, as well as a set of inherent knowledge and skills of an individual acquired through special training or long-term service<sup>45</sup>. However, the literature review on theoretical models of civil service, as a special type of professional activities (Atamanchuk, 2001; Grazhdan, 1996; Dergachev, 2008; and others) leads to the conclusion that this process has not been completed yet. The main reason is the complexity of this subject area, as well the dynamic change characterising the area of civil servants' professional development<sup>46</sup>.

That is why the nature and content of required education and mandatory training of civil servants in "public and municipal management" fields appears to lead to a wider debate in the academic community and among practitioners, university professors and public authorities' experts. On the one hand, it is obvious that professionalisation in this area dictates this need, as evidenced by the adoption and implementation of the Federal State Educational Standard (Code 38.03.02). On the other hand, the requirements for professional training are set out in the Methodological Framework for Setting Qualification Requirements for Civil Service Positions developed by the Ministry of Labour and Social Protection (Section 2: Functional Qualification Criteria), in accordance with the focus areas of professional official activities, including Economics, Banking, Finance,

---

<sup>44</sup> *Sociology of Civil Service. Glossary. – Rostov-on-Don, 1996. – p. 61.*

<sup>45</sup> *Turchinov, A. I. 1998. Professionalization and Personnel Policy: Issues of Theory and Practice Development, pp. 107.*

<sup>46</sup> *For instance, see Dergachev, S.V. 2008. Managing the Professional and Qualification Development of Civil Servants of the Constituent Entities of the Russian Federation and S.G. Atamanchuk. 2001. Civil service: Staff capacity.*

Law etc<sup>47</sup>. One thing is clear, however, that individuals need to build up and develop relevant competencies by focusing on specific training in order to become professional civil servants.

The comprehensive study of approaches defining “professionalism of civil servants” and its components shows that the definition of professionalism is largely determined by the views, ideology, and the mindset of individuals conducting relevant research<sup>48</sup>.

In general, the concept of professionalism largely has been noted by psychologists as one of the defining characteristics of the work activities and a great volume of research has accumulated in this particular area<sup>49</sup>. As part of the psychological and later – psychological-acmeological approaches – professionalism, above all, is viewed from the psycho-physiological and psycho-functional perspectives. In this context, professionalism, either is identified with the work itself or is understood as its focus area that requires certain knowledge and skills, or is identified with the

---

<sup>47</sup> *Methodological framework for qualification requirements of applicants for civil service positions: Version 2.0. Available at:*

<http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Koaltreb.docx>.

<sup>48</sup> For instance, see Atamanchuk, S.G. 2001. *Civil Service: Staff capacity*, pp. 18–21; Bakushev, V.V. 2009. *Public Human Resource Policy and Formation of the Candidates Pool for the Civil Service Office. Rostov-on-Don*, pp. 187–190; Ponomarenko, B.T. 2013. *Innovative Aspects of Improvement of the Professional Development of Management Staff. Herald of the Civil Service and Management Academy of the Komi Republic*, No. 11 (16), pp. 123–127; Ponomarenko, B.T. 2013. *Innovative Approaches to the Professional Development of Civil Servants. Civil Service of Russia: Human Capital Development and Management*, No. 1, p. 245; Sulemov, V.A. 2009. *Evaluation and Professional Development of Civil Servants*, pp. 64–67; Turchinov, A. I. 2014. *Civil Service of Russia: Background and Development issues. Social and Professional Development of Civil Service*, pp. 125–132.

<sup>49</sup> Derkach, 2013; Kovaleva, 1998; Markova, 1996 etc.

individual with certain type of consciousness or mentality<sup>50</sup>. In other words, professionalism can be identified with certain professional occupation or with the individual personality possessing a specific mindset.

Sociologists also pay considerable attention to the issue of professionalism. Kalacheva (1998) considers professionalism as a quality characteristic of work and she proposes a methodology for identifying professionalism and professional attitudes<sup>51</sup>. Maltsev and Marchenkov (1997) consider this concept as a social category and explore the forms of its demonstration and related tasks<sup>52</sup>. A literature review of the work on professionalisation of the civil service (Atamanchuk, 2001; Derkach, 2013; Turchinov, 1998; etc) shows that the researchers consider professionalism as an objectively determined category and emphasize that *“professionalism as a social and administrative category cannot be static, as conditions are not set once and for all; it shall continuously be enriched and improved...”*<sup>53</sup>. In this context, therefore, professionalism is typically defined as the process of finding oneself or self-actualization in the professional field, which in general has a bottom-up nature.

Conversely, the definition of the word “profession” has changed considerably nowadays. It is not just a ready-made set of skills, but the ability of individuals to “grow” in a professional field, the ability to analyse their own skills, “to

---

<sup>50</sup> Derkach, A. A. 2013. *Psychological and Acmeological Grounds and Tools for Optimization of Personal and Professional Development of a Competitive Specialist*. *Acmeology*, No. 2, pp. 9–18.

<sup>51</sup> Kalacheva, T. G. 1998. *Professionalism of Civil Servants of the Constituent Entities of the Russian Federation: Methodological Approach to the Analysis of the Issue*. Nizhny Novgorod, pp. 31–37.

<sup>52</sup> Maltsev, V. A. 1997. *Sociological Approach to the Analysis of the Problems Related to Professionalism of Civil Servants*, pp. 8–15.

<sup>53</sup> Grazhdan, V. 1996. *Federal Civil Service: The Issue of Consistency*. *Vlast*, No. 10, pp. 55–58.

design” clear skills, to find and develop new knowledge and professional areas based on the changing needs of the market, that come to the fore. In this sense, the process of development is conceived as the qualitative transition from a lower level to a higher one, from scaled-down to a fully-fledged or expanded level, in general from one state to another and to a better one<sup>54</sup>.

Thus, civil service reform programmes need to take this dynamic into consideration. For instance, the Federal Programme for Reform and Development of the Civil Service System 2009-2013 sets the objective “... *to develop highly qualified civil service staff...*”, and one of the priorities is “... *to introduce effective technologies and up-to-date methods of human resources management aimed at improvement of professional competencies...*”<sup>55</sup>. However, despite the fact that this programme sets the objectives, powers and responsibilities and allocates time and resources for its implementation, experts note that “... *outdated human resources management technologies are still used by public authorities and modern methods of human resource management are not widespread, the level of professional training of civil servants does not sufficiently meet the needs of civil service development...*”<sup>56</sup>.

Difficulties and problems in implementation of the programme called for refinement of the principles and mechanisms of human resources policy, as reflected in the Presidential Decree “On the major areas of improvement of the public administration system” (No. 601, 7 May 2012),

---

<sup>54</sup> Shapovalenko, V. I. 2009. *Developmental Psychology*, pp. 98–106.

<sup>55</sup> *Federal programme for reform and development of the civil service system of the Russian Federation 2009–2013, Decree of the President of the Russian Federation No. 261, 10.03.2009 (revised on 10.08.2012). Collected laws of RF, 16.03.2009, No. 11, p. 1277.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

which highlighted the need for the introduction of “... *the principles of human resources policy in the civil service system*”. This entails the creation of a candidates’ pool and its proper use in practice. It also entails the compilation of qualification criteria for civil service positions utilising a competencies-based approach, extensive use of rotation mechanisms, the development of coaching in the civil service, etc<sup>57</sup>. Pilot projects are currently being implemented at some federal public authorities in order to introduce these new mechanisms of human resources policy<sup>58</sup>.

Policies for civil service development are reflected in the draft Decree of the President “On the Federal Programme for development of the civil service in the Russian Federation for 2015–2018” and the Action Plan for the development of the civil service of the Russian Federation till 2018, which are currently in the process of approval<sup>59</sup>. These programmes are driven by the need to move from the theoretical and methodological guidelines level to large-scale reforms in action.

As noted in the programme rationale, the last wave of civil service reform and development encompassed changes in the legal and regulatory framework of the civil service, as well as in some institutional arrangements for the civil service. However, the change in the strategy for

---

<sup>57</sup> *On major areas of improvement of the public administration system: Decree of the President of the Russian Federation No. 601, 07.05.2012 No. 601. Collected laws of RF, 07.05.2012, No. 19, p. 2338.*

<sup>58</sup> *Pilot projects on introduction of the new principles of the human resource policy in the civil service. Available at:*  
<http://rezerv.gov.ru/GovService.aspx?t=79>.

<sup>59</sup> *Draft Decree of the President of the Russian Federation on the Federal Program for development of the civil service in the Russian Federation (for 2015–2018) and the Action Plan for development of the civil service of the Russian Federation (for 2015–2018) (29.01.2015), drafted by the Ministry of Labor of RF). Available at:*  
<http://regulation.gov.ru/>

development of the civil service is driven by the problems that exist in the operations of the human resources departments. With increasing shortage of qualified staff, human resources departments of public authorities do not focus adequately on the functions of recruitment, performance evaluation, and staff development. Furthermore, the motivation of directors of public authorities to introduce new human resource management methods and techniques is insufficient and the existing system of additional professional training does not fully meet the needs of professional development of civil servants in light of the rapidly changing internal and external environment and it does not ensure development of new competencies, etc.

According to the results of our survey, experts pointed out that human resources departments of public authorities perform various roles in the activities related to professional development of employees<sup>60</sup>. They largely play the role of the organizer of professional development activities (46%), as well as the role of controller and advisor (31% for each). Specifically, the following main challenges in the area of practical implementation of the activities related to development of professionalism of civil servants at the public authorities are highlighted:

- Lack of conformity in understanding the value and essence of professional development among scientists and practitioners, managers and employees (38%);
- Lack of clearly designed methods, technologies, and procedures of professional development (31%);

---

<sup>60</sup> *Professional Development of Civil Servants: Methodological Problems and Solutions. R&D. Registered at the State Documentation Center. Registration Number 01201370989. 11.09.2013. Director: Doctor of Sociology, Associate Professor N. N. Bogdan.*

- Inability to fully deal with professional development due to work overload (31%);
- Poor training in terms of introduction of new principles of the human resources policy and implementation of up-to-date human resources technologies (24%);
- Lack of consistency in evaluation and development of civil servants (18%).

In general, analysis of the research findings leads to the conclusion that human resources departments of public authorities engage in routine operations related to organization of retraining and advanced training of civil servants, which are perceived by them as an effective form of professional development. At the same time, specialists of human resources departments do not focus their attention on the assessment of personal development of an employee as a professional and the development of his/her competencies and related promotion and performance of duties in general.

In our opinion, the problems identified call for taking measures to optimise the management of the process of development of civil servants' professionalism. In this regard, it is proposed to arrange professional development of civil servants based on the principle of continuity, to implement new approaches to development of professional skills of civil servants based on individual planning of professional development, career advancement and regular assessment of the professional capacity for the period 2015 to 2018.

It should be noted that the terms used in this programme have changed significantly. New terms are now used such as "continuous professional development", "human resources management", "career development", "motivated professional development", etc. All this goes to demonstrate

that there is a shift of paradigm in the civil service human resources management. The transition from the concept of personnel activities to the modern concept of human resources management using a competencies-based approach. However, the terms “competence” and “competency” are not articulated in this draft decree and other legal documents. Nevertheless, it can be ascertained from the context of their use that competencies are understood as the “matter of doing”<sup>61</sup>. For example, “... expansion of the range of competencies of civil servants employed in the category “specialists” with the right to make legally significant decisions on certain matters ...” or “... lack of motivation of the directors of public authorities to introduce new technologies of human resources management is due to focusing on immediate issues related to competence ...”<sup>62</sup>.

Besides, the terms “competence” and “competency” are used in another context: “... to create mechanisms to motivate employees towards professional development aimed at increasing the level of their competence and ensuring their career advancement ...”; “... possession of the relevant competencies is not evaluated during the selection process ...”; “... the qualification criteria for the civil service positions do not allow for objective evaluation of the level of competence of the candidate applying for a vacant position ...”; “... taking measures for professional development of employees, motivating employees to educate themselves and to improve the level of their competence...”. It is obvious that in this sense “competence” and “competencies” are considered as a specific set of personal qualities or characteristics required for a successful career.

Literature review of numerous work devoted to the notion of competence (Zimnyaya, 2003; Zeer, 2002; Kudryavtseva,

---

<sup>61</sup> Actually meaning “area of specialization” or “core competencies”.

<sup>62</sup> Ibid.

2011; Markova et al, 1996) shows that competence is often defined as the system-wide integration of knowledge and skills (professional ones – in the case of professional competence), professionally important qualities of an individual, as well as his/her readiness to actualize them in the work environment and demonstrate the behaviour aiming at achieving the desired results. From our point of view, it is an integrative approach, which defines the competence as a kind of fusion of professional knowledge, skills and social behaviour, systematically organized intellectual, communicative and personal qualities, that allows demonstrating the relationship between the qualifications (traditionally underlying professionalism and defined through educational standards) and competencies as abilities of an individual.

At the same time, the term “competence” is interpreted in the civil service in a different manner compared to the managerial area (as requirements to behaviour and actions of an individual) or a legal practice (as a set of powers defined by law or regulation). According to Kudryavtseva (2011), competencies of civil servants contain three main characteristics: [i] the powers defined in a particular public authority; [ii] the responsibilities defined in the official regulations; and [iii] behaviour and performance related to individual characteristics of an employee<sup>63</sup>. Based on this approach, professional competence of civil servants implies the consistency of objective requirements to a position and the level of professionalism of employees, their personal characteristics and abilities that ensure effective performance, whereas the focus of the human resources policy on competence improvement is identified in the

---

<sup>63</sup> Kudryavtseva, E. I. 2011. *Competencies of Civil Servants as the Research Issue. Present and Future of Sociological Technologies: Materials of International Conference VIII. Collection of papers.*

principle of the required continuous professional development.

A synthesis of various researchers' views shows that the process of professional development is approached from different perspectives and several aspects and components are invariably emphasized. In this sense, Lokonova (2005) defines professional development as a dynamic, variable, system-wide, individual and creative process of development of a specialist as a professional<sup>64</sup>. Accordingly, professional development is considered as part of the overall process of professional socialization of an individual and is carried out through professional training and direct incorporation into the real social practice. One of the main factors that affect professional development is the professional work itself with all its inherent features.

Dergachov (2008) elaborates on the concept of professional development by introducing a definition of "skill development", which refers to the process of acquisition, adaptation and actualization of professionally significant qualities and abilities of a civil servant in official activities. The author believes that the main factor in this process is the acquisition of knowledge and skills in vocational educational institutions, as well as through self-education <sup>65</sup> . Consequently, the author considers further professional education of civil servants as the basic element of skill development.

Sidorov (2009) brings forward another component of professional development – the professional work-related development as the career development process in public

---

<sup>64</sup> Lokonova, Y. M. 2005. *Professional Development of Staff of the System of Social Protection of the Population of RF*, pp. 15–21.

<sup>65</sup> Dergachov, S. V. 2008. *Managing the Professional Development of Civil Servants at the Constituent Entities of the Russian Federation*. Yoshkar-Ola, p. 21.

authorities. Professional work-related development is inextricably linked with promotion, i.e. qualitative changes in the professional work-related development of employees are reflected in the change of the status of an individual in an organization and are expressed in the form of its official career<sup>66</sup>.

Some other authors (Derkach et al, 2013) introduce the concept of “personal and professional development”. The process of personal and professional development is intricately determined by: [i] on the outside, personal and professional development is driven by specific professional activities, that is the structure of professionally important qualities and competencies required to effectively address the professional tasks, content and forms of professional education enabling their development; and [ii] on the inside, personal and professional development is driven by the initial level of psychological and acmeological resources of an individual, which include inclinations and abilities that define professional opportunities, as well as motivation and a sensitivity period of development of an individual in terms of building respective professionally important qualities and competencies. Therefore, the concept of professional development of civil servants is multifaceted.

In this context, the following aspects can be highlighted:

- Development of professional skills, which is often associated with education and self-education of civil servants, acquiring of new knowledge and professional experience;
- Professional work-related development linked to the service-related promotion, an opportunity to

---

<sup>66</sup> Sulemov, V. A. 2009. *Status of the Civil Service Corps as a result of Educational Influence. Competency-based Approach to Education and Professional and Personal Development of Civil Servants*, pp. 147–163.

engage an employee both at a specific public authority and (with due regard to official rotation) in the interests of the entire system of public administration;

- Personal and professional development, which is understood as a dynamic integrative process associated with changes in the personal and professional characteristics, providing for a new level of the needs, willingness and opportunities for self-development and self-actualization in the process of performance.

Despite the complexity and diversity of these aspects, along with the concept of “professional development”, such synonymous concepts as “professional growth”, “professional (or more often – service-related) promotion” and “career advancement” are often used in many publications. However, even though these concepts are closely interrelated, in our opinion, yet the content of these concepts is different. Namely, the concept of “professional growth” is underpinned by the understanding of growth as changes primarily in quantitative characteristics of any process and the respective improvements associated with this. The similarity of the concepts of growth and development emerges when the modality of growth has a positive connotation<sup>67</sup>. On the other hand, professional growth refers to the acquisition of an occupation in its entirety and diversity, accrual of the professional knowledge and skills, which typically lead to recognition of the performance results by the professional community and earns a reputation in a particular type of professional activities. Exposure to narrowly focused activities allows an

---

<sup>67</sup> For example, see Mikhailova, E. V. 2007. *Professional Development and Career Advancement of a Manager*. *Human Resources Management*, No. 1., pp. 2–8 and No. 2, pp. 144–151.

individual to become a unique professional and be in demand in his/her field, to act as an expert and so on. New competencies that have not been previously involved need to be developed for the purpose of promotion along the service hierarchy. The service-related promotion (a career in the typical sense) refers to extension of responsibility and authority, to upward movement and to transition from one level to another.

Until recently, the term “career” has scarcely been used in the laws on civil service. More recently, the concept of “career” has been applied with respect to civil servants in legal regulations. The Federal Programme for reform and development of the civil service system of the Russian Federation 2009-2013<sup>68</sup> stipulates that it is necessary to create “... the conditions for planning sustainable career advancement of civil servants...”, as well as “... the system of incentives for career advancement of civil servants as an important requirement for civil service...”. The Presidential Decree “On the main areas of governance improvement provides for the creation of a candidates’ pool (No. 601, 7 May 2012 No. 601) “... through selection, training and career advancement of candidates ...”. As it appears, a career of a civil servant relates primarily to the vertical promotion that has an upward nature. It is fair to say that there is also a horizontal career in the scientific typology, which in the civil service can be marked, for example, by assigning the next class rank to reflect one’s professional development<sup>69</sup>.

Thus, if we consider the concepts of “professional growth”, “service-related promotion” and “career advancement” in a multidimensional format, one can see that they are

---

<sup>68</sup> Approved by Presidential Decree No. 261, 10 March 2009.

<sup>69</sup> Mogilevkin, E. A. 1998. *Personal Factors of a Professional Career of a Civil Servant*.

implemented in different dimensions: service-related promotion and career advancement – vertically, whereas professional development – horizontally. Moreover, professional development and professional training are often equated in the contemporary practice of human resources management and one process replaces the other. From our point of view, the concept of “professional development” is broader than “professional training”. Professional training refers to bridging the gap between what an employee knows and what he/she needs to know, while professional development refers to the actions aimed at improving professional skills and abilities and professional identity. Professional development implies not only that an individual gains professional experience, specific knowledge, skills, and abilities, but also that he/she develops professionally significant personal qualities, competencies, etc.

Nevertheless, in all cases professional development involves professional training in any form. It is proven by the development concept developed by Vygotsky as early as 1934, according to which “... *any training results in development and at the same time training is impossible without development*”<sup>70</sup>. As we have already noted, training of civil servants currently has the form of higher professional education with specialization in Public and Municipal Management" (qualification / Bachelor's and Master's degrees) and additional professional education (professional retraining and advanced training) in respective areas. At the same time, the modern trend is to introduce the competencies-based approach in all the forms of professional education for civil servants. This will allow considering professional development as growth of professional

---

<sup>70</sup> Vygotsky. L. S. 2005. *Psychology of Human Development*.

competence and professional training – as one of the mechanisms to achieve it. Therefore, contemporary understanding of professional development considers it as a prerequisite, and career advancement – as a possible and desired outcome.

### **Conclusion and Recommendations**

To conclude, the leading trend in evolvement of the principle of professionalism in the public human resources policy is to require constant growth of civil servants through their professional development and at the same time the task to develop professional skills gives way to the mindset for development of professional competencies and capacity building.

One of the strategic objectives of the public human resources policy, at the present stage, is to develop highly professional civil servants. Implementation of this objective should lead to qualitative changes in the staffing of public authorities.

It appears that the analysis of experience in development of the principle of professionalism of civil servants in the public human resources policy in the Russian Federation will be valuable for understanding the ongoing processes not only for the human resources management practices in the civil service sector of Russia, but also in other countries.

### **References**

- Atamanchuk, C.V. and V. I. Matirko. 2001. *Civil Service: Staff Capacity*. Delo Publishing House, pp. 216.
- Bakushev, V. (Ed.) V. 2009. *Public Human Resources Policy and Formation of the Candidate Pool for the Civil Service*. Rostov-on-Don: SKAGS Publishing House, pp. 187–190.
- Bekov, H. A. 2001. *Human Resources in Russia: Experience in Establishment of the Federal Agency for Civil Service*:

- On the activities of Roskadry from 1992 till 1994. *Chinovnik*. No. 3 (13), pp. 22–41.
- Dergachev, S. V. 2008. Managing the Professional and Qualification Development of Civil Servants of the Constituent Entities of the Russian Federation: Summary of a thesis, PhD in sociology: 22.00.08, pp. 28.
- Dergachev, S. V. 2008. Managing the Professional and Qualification Development of Civil Servants of the Constituent Entities of the Russian Federation: Monography. Yoshkar-Ola: Publishing House of the Mariisky State Technical University, pp. 164.
- Derkach, A. A. 2013. Psychological and Acmeological Grounds and Tools for Optimization of Personal and Professional Development of a Competitive Specialist. *Acmeology*, No. 2, pp. 9–18.
- Grazhdan, V. 1996. Federal Civil Service: The Issue of Consistency. *Vlast*, No. 10, pp. 55–58.
- Kalacheva, T. G. 1998. Professionalism of Civil Servants of the Constituent Entities of the Russian Federation: Methodological Approach to the Analysis of the Issue. Nizhny Novgorod: VVAGS, pp. 188.
- Kudryavtseva, E. I. 2011. Competencies of Civil Servants as the Research Issue. // Present and Future of Sociological Technologies: Materials of International Conference VIII. – Collected papers.
- Lokonova, Y. M. 2005. Professional Development of Staff of the System of Social Protection of the Population of RF: Summary of thesis, PhD. In *Sociology*: 22.00.04, pp. 22.
- Magomedov, K. O. 2010. *Sociology of Civil Service*. RAGS Publishing House, pp. 346.

- Maltsev, V. A. 1997. Sociological Approach to the Analysis of the Problems related to Professionalism of Civil Servants. In V.A. Maltsev, P.A. Marchenkov, and T.G. Kalacheva. RAGS Publishing House, pp. 42.
- Markova, A. K. 1996. Psychology of Professionalism. Moscow Publishing House, pp.308
- Methodological framework for setting qualification requirements to the applicants for civil service positions and to the civil servants: Version 2.0. Available at: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Kvaltreb.docx>.
- Mikhailova, E. V.2007. Professional Development and Career Advancement of a manager. Human Resource Management, No. 1, pp. 2–8; No. 2, pp. 144–151.
- Mogilevkin, E. A. 2013. Personal Factors of a Professional Career of a Civil Servant: Summary of a thesis, PhD in Psychology: 19.00.13, pp. 24.
- Obukhova, L. A. 2007. Professionalizing the Civil Servants of the Russian Federation (sociological analysis): Summary of a thesis, PhD in Sociology: 22.00.08, pp. 49.
- Pilot projects on introduction of new principles of the human resource policy in the civil service [Electronic source].
- Ponomarenko, P. T. 2013. Innovative Aspects of Improvement of the Professional Development of Management Staff. Herald of the Civil Service and Management Academy of the Komi Republic. Series: Theory and Practice of Management, No. 11(16), pp. 123–127.
- Ponomarenko, B. T. 2013. Innovative Approaches to Professional Development of Civil Servants. Civil Service

- of Russia: Human Capital Development and Management, No. 1, pp. 245.
- Shapovalenko, V. I. 2009. Developmental Psychology. Gardariki Publishing House, pp. 349.
- Sulemov, V. A. 2009. Evaluation and Professional Development of Civil Servants. RAGS Publishing House, pp. 255.
- Sulemov, V. A. 2009. Status of the Civil Service Corps as a result of Educational Influence. Competency-based Approach to Education and Professional and Personal Development of Civil Servants. RAGS Publishing House, pp. 147–163.
- Turchinov, A. I. 2014. Civil Service of Russia: Background and Development Issues. Social and Professional Development of Civil Service. Materials of the 13<sup>th</sup> Russian-wide Applied Research Conference with international participants, pp. 125–132.
- Turchinov, A. I. 1998. Professionalization and Personnel Policy: Issues of Theory and Practice Development. Flinta Publishing House, pp. 272.
- Vygotsky, L. S. 2005. Psychology of Human Development. Smysl Publishing House, pp. 1136.
- Zeer, E. F. 2002. Psychological and Didactic foundations of quality of professional education. Education and Science, N2 (14), pp. 26-32.
- Zimnyaya, I.Ya. 2003. Key competencies – new paradigm of the result of education. Higher education today, N5, pp. 34-42.

Zinchenko, G. P. and V. G. Ignatova. 1996. Sociology of Civil Service. Glossary. Rostov-on-Don: RAGS Publishing House, pp. 348.

#### Laws and Regulations:

On the civil service system of the Russian Federation: Federal Law as of 27.05.2003 No. 58-FZ (as amended on 02.07.2013) // Collected laws of RF, 02.06.2003, No. 22, p. 2063.

On the civil service system of the Russian Federation: Federal Law as of 27.07.2004 No. 79-FZ (as amended on 31.12.2014) // Collected laws of RF, 02.08.2004, No. 31, p. 3215.

Concept of reforming the civil service system of RF (approved by the President of the Russian Federation as of August 15, 2001) // Consultant-plus Legal Reference System.

On additional professional education of civil servants of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation as of 28.12.2006 No. 1474 (as amended on 01.07.2014) // Collected laws of RF, 01.01.2007, No. 1 (Part I), p. 203.

On the Federal Program for reforming and development of the civil service system of the Russian Federation (for 2009–2013): Decree of the President of the Russian Federation as of 10.03.2009 No. 261 (as amended on 10.08.2012) // Collected laws of RF, 16.03.2009, No. 11, p. 1277.

On main directions of improvement of the system of public administration: Decree of the President of the Russian Federation as of 07.05.2012 No. 601 // Collected laws of RF, 07.05.2012, No. 19, p. 2338.

On approval of the state requirements to professional retraining, advanced training and on-the-job training of civil servants of the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation as of 06.05.2008 No. 362 // Collected laws of RF, 12.09.2008, No. 19, p. 2194.

On fundamentals of the civil services of the Russian Federation: Federal Law as of 31.07.1995 No. 119-FZ (as amended on 27.05.2003) // Collected laws of RF, 31.07.1995, No. 31, p. 2990 (void).

On reorganization of central public authorities of RSFSR: Decree of the President of RSFSR as of 28.11.1991 No. 242 // Gazette of the Congress of People's Deputies of RSFSR and Supreme Soviet of RSFSR as of 28.11.1991, No. 48, p. 1696 (void).

On approval of the Regulation on the federal civil service: Decree of the President of the Russian Federation as of 22.12.1993 No. 2267 // Collected Acts of the President and the Government of the Russian Federation as of 27.12.1993, No. 52, p. 5073 (void).

On approval of the Regulations pertaining to the National Council under the President of RSFSR and State Secretary of RSFSR and Office of the State Secretary: Decree of the President of RSFSR as of 14.08.1991 No. 17-rp // Consultant-plus Legal Reference System (void).

On establishment of the Civil Service Department of RSFSR: Resolution of the Government of RSFSR as of 23.11.1991 No. 16 // Consultant-plus Legal Reference System (void).

Issues of the central Department for training of civil servants under the Government of the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation

as of 06.03.1992 No. 145 (as amended on 04.09.1995) // Consultant-plus Legal Reference System (void).

Draft Decree of the President of the Russian Federation on the Federal Program for development of civil service of the Russian Federation (for 2015–2018) and Plan of Actions for development of the civil service of the Russian Federation (for 2015–2018) (as of 29.01.2015) (prepared by the Ministry of Labour of Russia). Available at: <http://regulation.gov.ru/>.

# | **BOOK REVIEWS**





**RIGHTING HISTORIC WRONGS  
AND CONFRONTING OUR PAST  
TO BETTER MEET THE FUTURE**  
**Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades**  
**(Editors 2015)**  
**Democratic Governance, Public  
Administration and Poverty Alleviation:  
Thematic Discourse and Geographical  
Cases, Brussels, Bruylant/IIAS**

---

*Panos Liverakos*<sup>71</sup>

In September 2015, with Pope Francis in New York, the General Assembly of the United Nations convened to evaluate its progress in accomplishing a set of Development Goals. These had enshrined in a landmark Declaration at the dawn of the Millennium on 18 September 2000 (United Nations A/Res/55/2/18.9.2000). At the top of its agenda was the eradication of poverty. What happened in the interim; how well had nations coped; how close was the global community to closing the chapter on poverty, and moving on?

The volume here reviewed attempted to answer these questions. A compendium put together by a team of twenty experts from all the world's main regions, it looked at the issue of poverty from a much broader perspective than "eradication" or simply "alleviation" would suggest. To start with, what is poverty; how has it been defined, what forms does it still take and how effective governments and civil society world-wide have been at combating its symptoms? The volume, which appeared only a few days ahead of the

---

<sup>71</sup> *Editor-in-Chief of the International Journal of Civil Service Reform and Practice.*

General Assembly, but took two years to write, to edit and to publish, addresses all these questions in a comparative light. More especially, it draws light on relevant data from Africa, East Asia, South Asia, the Arab States, the Americas and Europe. As its title aptly suggests, the thematic discourse on the subject is combined with geographical cases. An overview of conclusions, in Chapter XII, tries to pull the threads together.

One may, therefore ask the question: what is the *value added* of this ambitious project, other than its global scope and exhaustive exploration of a topic that remains of paramount importance; what are its major findings; what may the reader claim, be he a scholar or practitioner, as his “take” after reading this large book of some 500 pages? Well, for starters, what it tells us is that the war on poverty is still very far from over. Progress has been uneven, leaving certain parts of the world, Africa in particular, in the throes of misery and want. Indeed, it has transpired that overall global success has chiefly been the work of the two giant countries, the People’s Republic of China and India, which between them account for a third of the total world’s population.

The outcome of these efforts of fifteen years and how these were accomplished contain important lessons for humanity as a whole. In fact, the lesson number one may be none other than the self-evident truth that *government* and *governance* matter a very great deal. It is hardly symptomatic that the two countries in question, China and India, exemplify a pattern in which the State apparatus assumed a pivotal role in planning, strategizing and implementing the war on poverty. Over time, they changed its course and modified priorities, often learning from mistakes or with a view to addressing new challenges emerging in the process of fighting this war. When we speak of the state apparatus, we

need to understand that this includes all the several layers of government and public administration. Indeed, as Chapters IX and X, respectively covering East-Central and South Asia have made it abundantly clear, a very major part of the total war on poverty was fought on subnational levels under differing degrees of central direction and control. This should come as no surprise except for the fact that humanity, during the past three decades, has been hostage to a “philosophy that [said] that every problem can be solved if only government could step out of the way; that if government were dismantled ... it would benefit us all” (Obama, 2009).

Remarkably these words of President Obama are cited in the book under review (p. 436) in a detailed comparison of contrasting models of governance which prevailed around the world during the past half century. The book has made no secret of its overall conclusion that the “market model of governance”, sold to the world during the concluding decades of the twentieth century, must take responsibility for many a signal failure, as well as several maladies that still plague governments in several parts of the world. Corruption, maladministration, blatant abuse of power and resulting arbitrariness, marginalization and exclusion of large segments of residents and citizens are the manifestations, explored in some detail, which this erroneous model produced in a wide range of countries.

Not surprisingly, the conclusion to be drawn from this global survey is that public service reforms and improvements in the governance and administrative systems play an important role both in advancing the agenda and sustaining the positive outcomes of the ongoing war on poverty. Manifestly, the war is far from over, and the course it follows is not linear, but chequered. As the book has pointed out, in two telling chapter titles, it can lead “From

Rags to Riches” – chapter IX - but also “From Riches to Rags” – chapter XI. Nor are the goals the same for all times and for all countries. As the book has also shown, increasingly the world over, poverty itself is morphing into such disturbing trends as galloping disparities and the related phenomena of exclusion, marginalization, disaffection, alienation and *anomie* of large numbers of individuals in several parts of the world. Unaddressed these major challenges may soon reverse the progress of recent years and seriously undermine both democratic governance and international peace. Both perils are avoidable. Public administration and public service reform when undertaken in earnest have certainly part of the answer.

Panos Liverakos

### **Reference List of related publications of the IIAS**

Argyriades, D. and Gerard Timsit (eds. 2013) *Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space – Pour dépasser la Crise: un espace administratif commun*, Bruylant, IIAS.

De Vries, M. and Kim, P.S. (eds. 2014) *Value and Virtue in Public Administration: A Comparative Perspective*, Basingstoke, Hants, Palgrave, Macmillan and IIAS.

Fraser-Moleketi, G.J. (2012) *Democratic Governance at Times of Crisis: rebuilding our communities and building on our citizens*, IRAS, June 2012, 78(2), pp. 191-208.

Kim, P.S. and Demetrios Argyriades (eds. 2015) *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, Brussels, Bruylant and IIAS.

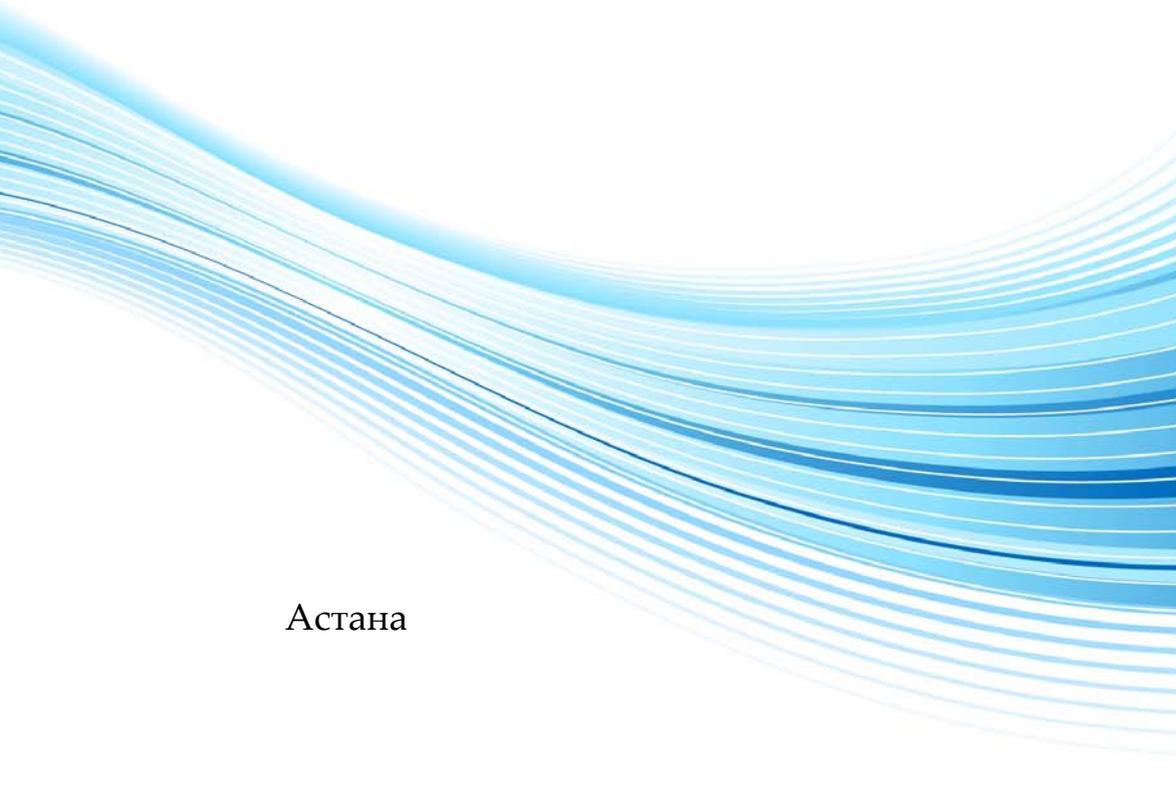
Pichardo Pagaza, I. and Argyriades, D. (eds. 2009), *Winning the Needed Change: Saving our Planet Earth: A Global Public Service*, Amsterdam, IOS Press, IAS.



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ  
ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ  
И ПРАКТИКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ**

Том 1, №1  
Сентябрь 2016

Астана





# | СТАТЪИ





## ПРОВАЛ «РЫНОЧНОЙ МОДЕЛИ» И ОПЫТ ГРЕЦИИ<sup>72</sup>

---

*Деметриос Аргириадес<sup>73</sup> и Пан Сук Ким<sup>74</sup>*

### **Аннотация**

*Практически три десятилетия большая доля человечества была заложником новаторской модели государственного управления, которая обещала освободить их от всепроникающей бюрократии, регулирования и «большого правительства». В частности, она обещала государственный аппарат, который «работает лучше и стоит дешевле». Достигнув своего апогея примерно в конце холодной войны, она также обещала процветание и мир ... и все это при минимальном государственном аппарате. Спустя несколько лет мы увидели, как всем известный «дивиденд мира» растворяется в тандеме с процветанием, когда разразился мировой экономический кризис, который затронул Северную Америку, Европу, а также развивающиеся страны. С ростом конфликтов в Африке и Западной Азии развернулась новая гонка вооружений, при которой триллионы долларов вместо того, чтобы быть использованными на мирные достижения, перенаправляются на производство оружия и организацию операций в разных частях света. Несмотря на войны, мировое сообщество ООН смогло продолжить достижение Целей развития тысячелетия (ЦРТ), принятых в 2000 г., и*

---

<sup>72</sup> Данный доклад был представлен на Национальной конференции ASPA (экспертная дискуссия ASPA / SICA по государственному управлению) 18 марта 2016 г.

<sup>73</sup> Профессор по государственному управлению и этике, Нью-Йоркский университет, Нью-Йорк.

<sup>74</sup> Профессор государственного управления, Университет Ёнсе, Южная Корея.

*принимать меры для решения проблем нищеты и недоедания в нескольких частях мира, но достижение ЦРТ было в основном обусловлено усилиями в двух странах – Индии и Китае, которые в действительности никогда не верили в рыночную модель государственного управления, что вряд ли является случайностью (Kim 2015). Неудивительно, что проблемы, которые модель не смогла решить, это те проблемы, которые имеют долгосрочную перспективу, что повышает к ним общий интерес. Как подчеркивалось в последней папской энциклике (Pope Francis 2015), изменение климата – это комплекс вопросов, которые правительства должны решать, действуя в унисон, в полной мере и добросовестно.*

*Примечательно, что модель получила своих приверженцев во всем мире, в странах больших и малых, развитых и развивающихся, а также среди представителей разных профессий. Она оказала влияние на политиков, экономистов и предпринимателей, а также администраторов – отсюда «новый государственный менеджмент» - и до недавнего времени рассматривалась в качестве пути будущего. Она завоевала своих адептов в основном за счет разбора понятий, которые со времен эпохи просвещения лежали в основе реформ, особенно те, которые формировали административное государство и профессию государственной службы. Размытие понятий профессионализма государственной службы и государственного управления как сферы систематических исследований открыло путь для nepoтизма, коррупции и неэффективного управления, снимая необходимость в барьерах, которые построила система меритократии с 1870-х годов. Модель также служила в качестве объяснения и обоснования недальновидного оппортунизма как «прагматичного» подхода к тому, чтобы справиться с непредвиденными обстоятельствами «в реальном мире».*

*Греция является подходящим примером и расплачивается за безответственное отношение к институтам государственного управления. Но вряд ли Греция одинока в этом, критическая масса повышает ценность того, о чем говорится в этой статье. Эта статья ни о чем другом, как о необходимости восстановления профессионализма в государственном управлении как необходимого коэффициента знаний, высокого уровня навыков и нравственного облика на службе государству и обществу в целом.*

*В отличие от Нового государственного менеджмента, который свел все до компетентности, мы считаем, что из указанного выше все три компонента являются необходимыми, но, возможно, первоочередным из трех является нравственный облик. Не может быть никаких сомнений в том, что в эскалации взяточничества и коррупции, хищений, злоупотреблений и недобросовестного управления, с которой мир столкнулся в последние десятилетия, мы обязаны идее того, что «результаты стоят выше процесса», по сути дела, идее о том, что в государственном управлении важным является только действенность и результативность. С начала 21-го века эта тенденция набирает обороты в результате торговли людьми, незаконного оборота наркотиков и процветающей торговли оружием. Может быть, нам стоит назвать эту модель «рыночной моделью недобросовестного государственного управления»?*

## **Введение**

Рейтинг недееспособности государств (ранее известный как Индекс слабости государств), который готовится Фондом мира, является одним из важнейших инструментов; его ценность состоит в том, что он не только подчеркивает нормальные факторы, с которыми

сталкиваются все государства, но и определяет, когда такие факторы подталкивают государство к провалу. Фонд мира является независимой исследовательской и образовательной организацией, работающей в целях предотвращения насильственных конфликтов и продвижения устойчивой безопасности. Он готовит рейтинг недееспособности государств (FSI), ежегодный рейтинг 177 стран мира по 12 показателям, который публикуется в журнале «*Foreign Policy*». Индекс недееспособности государств основывается на 12 основных социальных, экономических и политических показателях методологии Инструмента оценки конфликтов (CAST), разработанной Фондом мира. Согласно Индексу недееспособности государств за 2015 г. Греция оценивалась как одна из «менее стабильных государств» среди 177 стран (см. Таблицу 1). В этом году Греция занимает 42-е место по Индексу недееспособности государств, опустившись на три места с 2014 г. и получив небольшое ухудшение на 0,5 баллов в общем количестве баллов по сравнению с прошлым годом. Показателями, где Греция демонстрирует наибольшую степень хрупкости, были государственная легитимность государства, экономический спад и бедность, как показано в Таблице 1.

**Таблица 1. Индекс недееспособности  
Греции за 2015 г.<sup>75</sup>**

<i>Показатели Индекса недееспособности государств</i>	<i>Индекс</i>
Уровень демографического давления	3.6
Беженцы и внутренне перемещенные лица	1.6
Наличие недовольных и мстительно настроенных групп	5.0
Эмиграция из страны	3.8
Неравномерность экономического развития	4.2
Бедность и экономический спад	6.5
Легитимность государства	6.5
Государственные услуги	3.9
Права человека	3.4
Аппарат государственной безопасности	4.5
Раздробленность в элите	3.7
Внешние вмешательства	5.9
<b>Всего</b>	<b>52.6</b>

*Источник: Фонд мира (2015)*

В выпуске «PA Times» от 6 октября 2015 г. появился следующий заголовок: «Нравится экономика Греции? Продолжайте трепать IRS». Скорее всего, в журнале имелось в виду государственное управление, а не экономика. Но будь то государственное управление или экономика, стала ли Греция метафорой для недееспособности государственной практики? Какой еще вывод можно сделать? Этому нужно сопротивляться; такая практика, безусловно, идет вразрез с разумным профессиональным принципом. Нам нужно решать эту проблему, при этом признать, что вопросы «разумного управления» выходят за рамки национальных границ и в результате глобализации охватывают гораздо более

<sup>75</sup> Доступно по ссылке: <http://fsi.fundforpeace.org>

обширные аспекты. Свидетельством этого является трагический кризис беженцев, поразивший все страны Европы и Ближнего Востока (Luman, 2015: A8). Незадолго до этого некоторые страны ЕС, предположительно под давлением Франции и США, смягчились в своем стремлении вытеснить Грецию из Еврозоны, другие стремились заманить ее для того, чтобы решать проблему неослабевающего притока беженцев и экономических мигрантов, заполняющих самое сердце Европы (Bittner, 2015: A23). Источниками таких беженцев, как и можно было ожидать, были как раз таки некоторые страны Северной Африки и Западной Азии, которые с 2001 г. стали жертвами войн: Афганистан, Ирак, Сирия, Йемен и Ливия (Simon and Stevenson, 2015: 2-10; Khedery, 2015: 33-41; Walt, 2015: 42-51; Hanna, 2015: 67-73).

Греция не имеет отношения к этим войнам; она их не инициировала и никоим образом не способствовала этим конфликтам. Тем не менее, она была вынуждена пожинать плоды этих войн: массовый миграционный кризис, к которому привели эти войны. По состоянию на 5 ноября 2015 г. участок воды, разделяющей остров Лесбос и землю Греции от соседнего побережья Турции, пересекли 600 тыс. отчаявшихся мигрантов (Luman, 2015: A8). Большинство из них, разумеется, уедут в поисках лучшей доли, в Германию или Скандинавию. Но некоторые останутся и им всем нужна помощь; первая помощь по прибытию, еда, кров, медицинская помощь, наземный или морской транспорт для того, чтобы добраться до долгожданного места назначения. Надо сказать, что, несмотря на частую клевету, Греция повела себя в этом вопросе адекватным образом, отказавшись возвести стены или угрожать мигрантам депортацией, как это сделали некоторые другие страны (Daley, 2015:

A1, A6 & A16). Какой урок мы можем извлечь из этой продолжающейся проблемы? В первую очередь, на наш взгляд, нужно относиться к ней как к напоминанию о том, что *ни одна страна не является островом*. Возможно, это давно уже так. Однако со шрамами беспокойного 20-го века, которые мы все еще видим вокруг себя, и силами глобализации, которые случайным образом формируют нашу жизнь, мы должны усвоить, что в наши дни ни действуя в одиночку, ни «для разорения соседа» преследование наших «национальных интересов» не может быть оправдано для достижения долгосрочных общественных благ на любом уровне, будь то национальный или международный.

Еще один важный урок, который можно извлечь из тех кризисов, которые обрушиваются на нас, можно сформулировать следующим образом: должны быть минимальные стандарты целостности, эффективности, законности и правомерности, которые государства-члены ООН должны соблюдать во взаимоотношениях друг с другом, а также внутри своих стран во избежание «выноса» проблем и последствий своих неудач за пределы страны. В указанном выше индексе Фонда мира говорится красноречивее всяких слов о вызовах, с которыми сталкивается глобальное сообщество и отдельные государства в столь необходимых усилиях для достижения новых ЦУР (Цели устойчивого развития) и укрепления международного мира и сотрудничества. В наши дни, разумное управление не останавливается на границах суверенных государств. Суверенитет должен соблюдаться, как этого требует Статья 2 Устава ООН. Однако эта идея, которая восходит своими истоками к Вестфальскому договору (1648 г.), сейчас больше, чем когда-либо, призывает суверенные государства строить, консолидировать и непрерывно «использовать

международный аппарат для содействия (миру и) экономическому и социальному прогрессу всех народов, как предписывает Устав ООН.

Односторонние отступления от верховенства закона и надлежащих правовых процедур и «действия в одиночку» в нарушение международной вежливости и договорных обязательств провоцируют ответные меры, беспорядки и недовольство. Прямо запрещенные в Статье 2 Устава ООН (п. 4 и 7), угроза или использование силы и грубое вмешательство во внутренние дела других государств, возможно, в наши дни, сигнализируют о полном провале международного управления. Несмотря на то, что сама эта идея была явным образом сформулирована после Второй мировой войны в Уставе ООН, она подчеркивает, что лишь немногие основные вызовы, с которыми мы сталкиваемся сегодня, могут быть решены без согласованных усилий всех государств-членов ООН. *Многосторонность, а не односторонность, и сотрудничество обеспечивают лучший путь в международном управлении. На любом уровне управления, будь то разработка политики или государственное управление, нам нужно отвести больше места для Мира – нашей планеты и человечества – а также для долгосрочной перспективы, чем это наблюдается в настоящее время.*

Несмотря на формальность в отношении к Уставу, можно сказать, что отклонение от его принципов и определенное неуважение его норм и институтов в рамках ООН с первого взгляда сигнализирует о провалах международного управления в течение последних десятилетий, а также является явным признаком дефицита политики и лидерства, который поразил мир с самого начала 21-го века. Неудивительно, что такие провалы международного управления вскоре были

воспроизведены и на национальном уровне, приводя страны к дезорганизации и подрыву уверенности в своих политических и административных системах. Склонность к «упрощению» и неуважение норм и институтов, тесно связанное с дефицитом *потенциала* (Drog, 2001), объясняют почему коррупция, недобросовестное управление, административные злоупотребления и самоуправство стали столь распространены во многих странах мира, мишенью которых в основном становятся бедные, религиозные или этнические меньшинства и лица, которые в силу каких-либо других причин живут на задворках общества.

### **Рыночная модель: большой провал госуправления**

По крайней мере, таково заявление, сделанное в этой статье. Соответственно, представляется, что с 1990-х гг. и даже в наши дни мир является заложником новой парадигмы, которую мы можем назвать *«рыночной моделью управления»*. Возможно, отчасти это является результатом глобализации – тенденция сама по себе положительная, но она вторглась в наше пространство в таком виде, который мы можем назвать *недемократичным*, обезличенным, беспорядочным и абсолютно лишенным социальной ответственности (Krugman, 2015: A23). Давайте посмотрим как это проявляется:

*Во-первых*, главной особенностью рыночной модели управления является *враждебность по отношению к правительству* и *«вера в невидимую руку»*. Призрак «вездесущего правительства» уже замаячил в дискуссиях в широких слоях населения с тех пор, как он был сформулирован в инаугурационной речи Рейгана в январе 1981 г. Он не повлиял серьезно на военные расходы, которые с тех пор лишь возросли, но был в

основном направлен на социальное государство. В своем прорывном анализе бедности в США профессор Честер Ньюлэнд коснулся истории, излюбленной в 1980-х гг., о «королеве пособий» в Чикаго. Она прижилась в США в последние десятилетия века (Newland, 2015a: 111-144).

Триумф этой модели в условиях глобализованной экономики был связан со снижением *социальной ответственности*. В соответствии с этой новой моделью бедные заслуживают своей участи; они должны винить только себя. Соответственно, обеспеченные люди, а также государственные органы, совершенно оправданно могут закрывать на это глаза. *Эрозия «сообщества»*, где она ярко проявляется, зачастую санируется со словами преклонения перед героями, ликования в случае успеха и восхваления экономической самодостаточности, а также возвеличивания рынков и индивидуальных инициатив как черт, являющихся наиболее совместимыми с технологическим прогрессом и «новым дивным миром»;

*Во-вторых*, тесно связанной с этой моделью управления была идеология Нового государственного менеджмента (НГМ), которая действительно захватила мир в этот решающий период времени. Несмотря на некоторое затишье, она все еще задает тон среди ученых и практиков, особенно в западных странах. Будучи весьма влиятельной в деловых и научных кругах, она не довольствуется сокращением и ограничением общественного пространства; она также с силой подтолкнула государственный

сектор к работе таким образом, как это делает частный сектор. Это основывалось на предположении, что государственный аппарат и «все государственное» по своей природе и сути были неэффективными. Как и следовало ожидать, вера в «укоренившееся» превосходство частного сектора привела к волне *аутсорсинга* и *приватизации*, даже в тех некоторых сферах, где государственный сектор оказался весьма удовлетворительным по своей эффективности. В США все еще свежо в памяти давление в пользу приватизации медицинского и социального обеспечения, а также яростное сопротивление Закону о доступной медицинской помощи. Они напоминают нам о догматизме в скрытых планах, который лежит в основе кампаний по приватизации;

*В-третьих*, связанными с указанным выше были продолжительные нападки на профессию государственной службы и систематические попытки «преобразовать» сферу государственного управления. «Служба» стала «врагом, которого нужно победить гражданам, имеющим права и возможности и делающим свой выбор...» (Frederickson 1996:265). Определенное по-новому как «государственный менеджмент», государственное управление было сведено к гонке за эффективностью и результативностью, как будто все другие ценности вдруг стали чрезмерными, ненужными или вторичными. Хотя *справедливость* и *этика* иногда получают сдержанное признание, они стали запоздалыми мыслями и зависят от решения задачи по

достижению эффективности и результативности. В свою очередь, к эффективности и результативности стремились посредством передачи власти, уменьшения объемов и отказа от регулирования, что зачастую было в ущерб *службе* и часто не учитывало в достаточной мере необходимость защиты бедных и уязвимых слоев населения мира. Отсутствие или слабость и зачастую политизированность государственного управления неизбежно привело к исключению меньшинств или людей на задворках общества, у которых действительно нет права голоса. *Эрозия* управления и профессионализма государственной службы сопровождалась прогрессирующими неравенствами в доходах, полномочиях и привилегиях (Caiden and Caiden, 2002).

Если действительно есть правда в утверждении, что рыночная модель управления является *сдвигом парадигмы* от «традиционной модели ... к новой модели управления» (Hughes, 1998: 242), необходимо также объяснить, что наиболее губительным Новый государственный менеджмент (НГМ) оказался в сфере *ценностей*. Как недавно напомнили нам два выдающихся лидера в нашей области (С. Hood and R. Dixon, 2015), новый государственный менеджмент продвинулся вперед, пообещав обеспечить правительство, которое «будет лучше работать и стоить меньше». Через тридцать лет, говоря в основном о Соединенном Королевстве, но также и о США, Худ и Диксон были вынуждены признать, что ничто из этого не было правдой; что рыночная модель управления и Новый государственный менеджмент не привели к созданию

государственного аппарата, который работал лучше или стоил меньше; вместо этого они нанесли существенный *побочный ущерб*, который нашей области и профессии следует подчеркнуть и, будем надеяться, исправить.

### **Побочный ущерб и политтехнологии («спин»)**

Из этого *побочного ущерба*, возможно, наиболее пагубным является *снижение общественного доверия*, которое является действительно общемировым явлением, о котором писали многие ученые во всем мире (De Vries and Kim, 2014; Newland, 2015b: 39-63). Оно является результатом вторжения связей с общественностью (P.R.) в государственное управление и неуклонно увеличивающегося разрыва между *реальностью* и *риторикой*, между неопровержимыми фактами и выдумкой в жизни общества. Это случилось в результате того, что лидеры в государственном и частном секторе приложили все усилия для того, чтобы «продать» себя и политику как истории ошеломительного успеха (Hood and Dixon 2015:12). Термин «*спин-доктор*» (политтехнолог), который был придуман Солом Бэллоу еще в 1970-е гг., дает меру обмана, на который идут некоторые люди в своих попытках формировать и влиять на общественное мнение. «Цель оправдывает средства», или как сказали два гуру НГМ, «результаты превалируют над процессом», всегда (Osborne and Gaebler, 1993) ... представляется, что эффективность и результативность должны «перекрыть» все другие ценности.

Образцы и примеры политтехнологий имеются в большом количестве вокруг нас. Можно утверждать, что некоторые из них особо выделяются, как, например, события в Совете безопасности ООН накануне войны в Ираке. Одному из архитекторов этого обмана, г-ну Тони Блэру, потребовалось 12 лет для того, чтобы признать

ошибку и взять на себя хоть какую-то долю ответственности за действия, которые «дали начало появлению Исламского государства». Однако, к сожалению, он добавил, что ему «тяжело извиняться за устранение Саддама Хуссейна». Очевидно, г-н Блэр не знал о том, что такое «устранение» при помощи силы является полным нарушением Устава ООН. (*The New York Times* 2015: A9; A1-A17). То, что сэр Мензис Кэмпбелл, бывший лидер либерал-демократов, описал как «серьезную ошибку суждения» на самом деле было гораздо хуже, чем просто ошибкой суждения (там же). С 2003 г. погибли десятки тысяч людей, потрачены миллиарды долларов и миллионы невинных людей были вынуждены покинуть свои дома и до сих пор, в этот самый час, вынуждены ставить под угрозу свою жизнь и жизнь членов своей семьи в поисках безопасного убежища.

Немного запоздало мы узнаем от одного из «политтехнологов» иракской войны, что в резне не было необходимости и что на самом деле эффект был противоположным. Тем временем, после этого последовали еще три нападения. Одно из них было в Ливии для вытеснения М.Каддафи, которого, как хорошо известно, консультировал г-н Блэр, в то время как его сыну была предложена степень магистра и доктора одного из известных британских университетов. Единственным бесспорным результатом этого знаменательного злоключения и «побочного ущерба» от военных интервенций на протяжении более чем 15 лет была эскалация и стремительное распространение взяточничества, коррупции, неэффективного и недобросовестного управления, зачастую связанных не только с ведением войны. К сожалению, как указано в работе Джеральда Кайдена (Caiden, 2015), таких

примеров очень много. Выделяются три формы торговли как наиболее коррумпированные, опасные, но в то же время наиболее выгодные: торговля оружием, наркоторговля и торговля людьми. Тем или иным образом, все они слишком часто связаны с насилием и войной и в основном их мишенью являются бедные.

Во всех этих событиях и политтехнологиях, которые объясняют их, сложно не увидеть губительного влияния рыночной модели управления. Когда государственные учреждения участвуют в сомнительных делах, в надежде на быстрые результаты, уверенные, что «никто больше не узнает», они усугубляют нанесенный ущерб, с точки зрения жизни людей, имущества и денег налогоплательщиков, существенно подрывая доверие общественности к институтам, на которых зиждется демократия, эффективное управление и социальный капитал.

Вряд ли можно назвать случайностью то, что военные действия, с самого начала нашего века, были питательной средой для политтехнологий и побудили политтехнологов к действию. Распространенность войн служит оправданием для огромных расходов на вооружения, которые также являются одним из мощнейших источников и причин коррупции во всем мире, обостряя нищету и угнетение меньшинств, так как именно они часто становятся жертвами насилия с применением оружия, вымогательства и злоупотреблений (Col, 2015). С самого начала этого века, человеческие страдания были поистине огромны (Kliksberg, 2015). То, что, возможно, менее очевидно, так это влияние распространения вооружений на управление и жизнь общества в целом. Такое влияние принимает различные формы, как скрытые, так и явные, в том числе огромное влияние оружейного лобби на

выборы и выработку государственной политики. Спровоцированное политтехнологами, такое влияние добавляет новизны к сегодняшним идеологическим концепциям, в первую очередь, в попытке сжать общественное пространство, уменьшая его, по сути, до национальной обороны, безопасности и наблюдения, но также ставит под сомнение здравый смысл и уместность национальных социальных программ (Friedman, 1993). Нападки на «большое правительство», государственную службу, требование необходимости «решительной» политики и позиционирование проектов социального обеспечения как «мягких», «слабых» или «социалистических» открыли область государственного управления для приватизации, а также положили начало неэффективному управлению, как подробно обсуждается в трудах Джеральда Кайдена.

Подпитываемая войнами коррупция и недобросовестное управление помогли отвлечь внимание от актуальных приоритетных задач в экономической, социальной и экологической областях. «Ганнибал у ворот» всегда предлагает «веские» оправдания для того, чтобы не реагировать на запросы граждан. Он служит прикрытием для коррупции в зонах военных действий, при призывах к расследованию или сокращению расходов на вооружения, они могут быть «проданы» публике как «несвоевременные», «непатриотичные» или представляющие угрозу для национальной безопасности. Однако, как говорилось ранее, обсуждаемый здесь синдром широко распространен и вряд ли ограничивается зоной военных действий. Это помогает напомнить, что один из худших скандалов, всплывших на поверхность в результате кризиса, который все еще раскрывается в Греции, был связан с покупкой оружия и подводных лодок, когда несколько

миллионов долларов были тайно перечислены на лицевые счета г-на Цохадзопулуса, тогдашнего министра обороны! Кроме того, совсем недавно греки не могли понять почему страна, остро нуждающаяся в деньгах, тем не менее приобрела истребители. Часто задавался вопрос «Действительно ли они нужны стране?».

Короткий ответ был: «Вероятно, нет». Но за продажей оружия стоят мощные лобби, влияние которых распространяется по обе стороны границ. Совершенно очевидно, есть гораздо нечто большее в торговле оружием, что привлекает внимание и имеет далеко идущие последствия в некоторых странах, на каждом углу политического ландшафта. Проще говоря, в политических дебатах в большинстве стран стали доминировать отраслевые интересы и узкопартийные повестки дня, предвосхищая другие взгляды на то, что необходимо сделать, даже если такие взгляды могут отражать более сбалансированное мнение большинства. Выражаясь другими словами, было бы справедливо утверждать, что с каждым днем растет определенное несоответствие между *потребностями* людей и *приоритетами* в правительстве, при этом правительство находится под чрезмерным влиянием лобби и влиятельных групп. Число и влияние таких органов сильно выросло в последние годы (Fukuyama, 2014: 526). Их сила выросла в равной мере с ростом *неравенства* доходов, социальной изоляции и их влияния на государственное управление, которое вряд ли можно охарактеризовать как благоприятное или «демократическое». В расколотом обществе, с огромной концентрацией богатства на самом верху и слабыми социальными структурами в нижней части пирамиды, трудно быть оптимистичным в отношении создания социального капитала и продвижения общих интересов.

При изучении явления недобросовестного управления необходимо напомнить себе о некоторых основных понятиях, лежащих в основе этики нашей профессии. Одним из них является понятие *служения* государству и гражданам; еще одним понятием является идея *единой воли* и общественного блага. Как профессионалы государственной службы, мы существуем для того, чтобы помочь правительству в продвижении общего блага и долгосрочных общественных интересов.

Хотя, конечно, демократические государства сохраняют за избранным правительством право принимать решения по долгосрочным государственным интересам, привлечение профессионалов в государственный аппарат должно означать, что мы ценим науку и знания и на этом основании даем государственным служащим право и обязанность иметь свой вес в дискуссиях по формированию политики, настаивая на том, что их голос будет услышан. Мы ожидаем, что они внесут профессионализм в процесс разработки государственной политики и государственного управления, платим им за то, чтобы они были рациональными, правдивыми, нейтральными, беспристрастными и объективными; чтобы правительство следило за тем, что действительно важно, и именно по этой причине чтобы они были хранителями и стражами институциональной памяти.

Профессионализм в государственном управлении включает в себя принцип, согласно которому знание, опыт, наука и институциональная память, а также верховенство закона должны играть важную роль в формировании действий правительства, а также стратегических решениях. Когда они зависят от капризов, краткосрочных соображений, прикрываемых «прагматизмом», или узко-оппортунистических и личных интересов, это приводит к недобросовестному

управлению. Государственные служащие могут притязать на наличие знаний и навыков. Но если они позволяют себе быть пассивными инструментами в руках тех, кто стоит во главе политической власти, тогда как их профессиональный долг требует, чтобы они высказывали свою точку зрения и говорили правду, то они потерпели неудачу в своем призвании. Лишенные этических принципов, знания и навыки высокого уровня в лучшем случае являются контрпродуктивными. В худшем случае, они приводят к вопиющим действиям, подобно тем, которые мы видели во время Второй мировой войны, а также в последние годы.

### **Профессионализм в государственной службе и этика сказать «Нет»**

Термин «профессионализм» относится к институциональным условиям, в которых представители профессий, как опытные поставщики услуг, а не потребители или управленцы высокого уровня, контролируют эффективность работы, в то время как термин «рынок» относится к условиям, в которых потребители контролируют работу, выполняемую людьми, а термин «бюрократия» относится к условиям, в которых всё контролируют управленцы. Профессионализм преобладает, когда должностное лицо получает право определять, кто имеет право выполнять определенный набор задач, может пополнять свои ряды строго на основе личных заслуг, а также устанавливать и контролировать методы и критерии, по которым оценивается эффективность, прозрачность и объективность (Freidson, 2001).

Профессионалы должны быть готовы не только сказать «Нет» и говорить правду сильным мира сего, когда этого требует ситуация; они также должны быть готовы

поставить свою работу на кон, вместо того, чтобы быть замешанными в противоправных деяниях. Возможно, действительно можно сказать, что недобросовестное управление, коррупция и бесхозяйственность процветали в последние годы, потому что слишком много лидеров в политике и бизнесе ставили выполнение норм и лояльность, объясняя это «прагматизмом» - выше профессиональной этики. Слишком многие прогнулись. Слишком часто особые интересы перевешивали профессиональную этику. Хотя, вне всяких сомнений, источник этого недуга находится в «верхах» - в намерениях руководителей или политиков так или иначе сделать так, чтобы их мнение возобладало – зачастую он также связано с нежеланием других групп сопротивляться этому.

Будучи профессионалами государственной службы, мы призваны служить обществу, а также «верхам» в иерархии государственного аппарата. Действительно, можно утверждать, что мы выступаем в качестве хранителей государственных или общественных интересов и слуг граждан, работаем ли мы врачами, учителями, администраторами или служителями закона. Наша обязанность заключается в защите *непрерывности* и *последовательности* в системе государственной службы и оказании услуг, в рамках законности и правомерности; в том, что лучше всего для граждан и том, что им действительно необходимо. К сожалению, в последние годы в Греции стала свидетелем многих случаев личного обогащения за счет налогоплательщиков, и тактики профсоюзов, которая перевесила права граждан.

За этим последовал разгул недобросовестного управления, коррупции и злоупотреблений. Из них, вероятно, наиболее заметными были многочисленные

забастовки и «тихая коррупция» (Argyriades и Timsit, 2013). Склонность к забастовкам не является совершенно новым или неизвестным феноменом для других стран, в частности, Южной Европы. Однако, частота, с которой забастовки использовались профсоюзами государственных служащих для того, чтобы вынудить правительство пойти на какие-то действия, возможно, была совершенно уникальной, как и довольно показательная низкая профессиональная этика среди некоторых их членов. Было подсчитано, что, начиная с 1979 г., в Греции состоялось более 5 000 общих и отраслевых забастовок с участием в среднем 96% государственного сектора Греции. Ущерб для экономики был огромен; он оценивается в десятки миллиардов долларов (Argyriades 2013: 85). Что еще делает забастовки в государственном секторе весьма эффективными так это размер государственного сектора – 725 тыс. человек - и соответствующее влияние профсоюзов государственных служащих. Главный из них, ADEDY <sup>76</sup> добился известности в партнерстве с политической партией, созданной Папандреу, профессором в США и Канаде, получившем образование в Гарварде, который внес свою лепту в политику в Греции в 1960-х гг. и привел к победе партию ПАСОК в 1982 г. Затем он начал менять некоторые основные структуры государственного управления и систему образования (Argyriades, 1996: 63-67). Несмотря на поддержание на словах демократических принципов и административной строгости, это сделало государственную службу открытой для протекционизма, патронажа при назначениях и сомнительных методов управления. Многие новички, которые присоединились в период, когда партии соревновались за голоса в

---

<sup>76</sup> Союз работников государственного сектора

предвыборные дни, не имели необходимых знаний и навыков. Более того, их назначение не соответствовало подлинным и проверенным профессиональным требованиям (Simitis, 2015: 508)

Неудивительно, что в условиях кризиса, который глубоко поразил страну с 2009 г., увеличение в рядах государственных служащих были яблоком раздора, а также камнем преткновения. Несколько раз «тройка» (т.е. ЕЦБ, ЕС и МВФ) настаивали на оптимизации, сокращении и реформировании государственной службы, которая при численности в 725 тыс. человек, как правило, считается слишком большой для страны с населением 11 млн. человек. Неоднократно правительство обещало принять меры, но не смогло довести это до конца. Во-первых, партия ПАСОК, тогда являвшаяся консервативным правительством, а теперь якобы радикальной социалистической администрацией, сочла практически невозможным добиться понимания профсоюзов. Таким образом, они не смогли преодолеть сопротивление, которое также принимает форму «тихой коррупции». На словах уделяется внимание «административной науке», в то время как профсоюзы и их друзья компрометируют основные средства управления, которые необходимы при управлении государственными служащими, в частности, должностные инструкции, системы оценки и методы оценки эффективности деятельности и потребностей персонала.

Отсутствие таких необходимых инструментов было классическим аргументом, а также стандартным оправданием, выдвинутым союзами и некоторыми политическими лидерами в сдерживании давления о необходимости приступить к необходимым реформам. При неадекватности систем и методов любые

сокращения персонала выглядят как субъективные, а также появляются большие возможности для злоупотреблений. Упорядочение требуется, но в структуре государственной службы или системе грейдов и оплаты труда мало логики. Таким образом, основная часть получаемого человеком вознаграждения состоит из пособий и льгот. Некоторые из них зависят от семьи (например, число иждивенцев); другие связаны с работой, но подвержены злоупотреблениям. Таким образом, можно получать оплату за сверхурочную работу или работу в тяжелых условиях труда, даже если ни то, ни другое не является правдой. Возможно, самым вопиющим примером является пособие просто за «своевременный приход на работу». Получение и сохранение этих сомнительных пособий было «заслугой» профсоюзных организаций государственных служащих. Неудивительно, что в этом контексте *служение* ушло в небытие по умолчанию. Оно становится неким «самообслуживанием».

В момент написания этой статьи профсоюзами государственных служащих была объявлена забастовка - первая из серии забастовок с прекращением работы. Цель состоит в противостоянии реформам государственной службы, требуемым «тройкой». Группы в правящей партии оказали поддержку бастующим и присоединились к ним в демонстрациях, но при этом они якобы поддерживают правительство. В своем «крайнем» (*nec plus ultra*) популизме, некоторые члены правительства промаршировали против мер, за которые два дня спустя они проголосовали. Трудно не сделать вывод, что сговор и соучастие руководителей профсоюзных и государственных организаций помогли увековечить бездействие и паралич, в то время когда необходимо принять срочные меры. Сложность

вопросов и упорное сопротивление переменам служили стандартным оправданием для продолжения уклонения перед лицом требований по проведению реформы. Конечно, сопротивление изменениям не продвинуло Грецию ни на дюйм в сторону окончания кризиса. Проще говоря, откладывание решения проблем было способом создания иллюзии прогресса, хотя все, что при этом достигается - это оттягивание времени. Неспособность руководства в союзе с неумеренностью популизма являются отличительной чертой нынешнего кризиса в Греции; паралич, направленный на поддержание кровных интересов тех, кто был якобы назначен служить народу.

### **Восстановление общественного пространства и возрождение профессионализма в государственной службе: заключительные замечания**

Почему страны терпят неудачу? Основной тезис Асемоглу и Робинсона (2012) состоит в том, что экономическое процветание зависит от инклюзивности и открытости экономических и политических институтов. Только эффективно функционирующие демократические и плюралистические государства, которые гарантируют верховенство закона, могут использовать идеи и таланты, которые широко распространены среди населения страны. Творческие инновации и профессионализм в государственной службе необходимы для любого дальнейшего развития и такие усилия должны привести к появлению новых коалиций или групп, которые будут конкурировать за власть против правящих элит и их лобби.

Греция может быть в плачевном состоянии, но она вряд ли одинока. *Сговор и соучастие* руководителей в правительстве с мощными влиятельными кругами слишком распространены для того, чтобы такое явление

было случайностью или несчастным случаем судьбы. Хотя в основном это скрыто и часто прикрывается ханжескими разговорами о демократическом плюрализме, все это является тенденцией и представляет опасность для государственного управления, при этом слишком реальную, чтобы добросовестные государственные служащие и общественность в целом остались равнодушными. Для тех, кто вовлечен в коррупцию и злоупотребления, причастность к «козырным сделкам» или уступка давлению со стороны влиятельных заинтересованных групп слишком широко наблюдаются в последние годы для того, чтобы быть воспринятыми как должное или быть названными «необъемлемой частью жизни». Идентичность групп варьируется в разных ситуациях. В Греции и других государствах, имеющих большой государственный сектор, государственный аппарат, который когда-то рассматривался как двигатель экономического роста, уже давно утратил ту роль, которая на него возлагалась во всех известных учебниках по *управлению развитием*. Вместо этого, он стал камнем преткновения, вступая в сговоры с целью сохранения «приобретенных прав» своих членов, хотя слишком часто «права» в действительности являются привилегиями и реликвиями прошлого, периода процветания, который имеет мало общего с условиями сегодняшнего дня.

В Греции и других странах, где профсоюзные организации государственных служащих стали камнем преткновения для реформирования государственной службы, потеря «*ориентированности на сервис*» также приводит к потере доверия в глазах широкой общественности. Снижение самооценки и гордости государственной службы идут рука об руку с

соответствующим снижением уровня профессионализма государственной службы. Они прокладывают путь к «тихой коррупции». Вместо того, чтобы служить обществу, должностные лица используют свои должности для поиска сомнительных дополнительных благ. Таким образом, учителя берут плату с родителей, чтобы учить их сыновей или дочерей тому, что они должны узнать в школе.

Как отмечал некоторое время назад Дж.Фредериксон:

*«Если господствующий дух или коллективное отношение в государственной организации расположен к гражданственности, то упор на служение, высшее благо, общественные интересы и эффективное функционирование государственного сектора будет очевиден. И наоборот, если в государственной организации все больше работают те, кто расположен к частным интересам, которые тяготеют к практике, которая в бизнесе считается приемлемой или целесообразной, но в государственном секторе считаются неэтичной или порочной, то это приведет к коррупции»*  
(Frederickson, 1997: 179)

Практика «подработки», с использованием общественного пространства для личной выгоды, приняла размеры, которые должны вызывать тревогу; вряд ли это повод для самоуспокоения. Будучи фактором, сопутствующим взяточничеству и другим формам злоупотребления служебным положением, он также был одним из факторов, усугубившим долговой кризис и стоящим на пути возможных решений нынешнего кризиса в Греции. Тем не менее, его последствия выходят далеко за рамки кризиса, за рамки сегодняшнего дня или даже границ Греции. Они также влияют на процессы демократического управления, сказываясь на них столь

негативно, что любой добросовестный гражданин или государственный служащий не может остаться равнодушным. В наших раздробленных обществах, где плюрализм, разнообразие и разнородность предлагают ярко выраженные отличия по сравнению с тем, что было распространено лишь несколько десятилетий назад, может оказаться трудным избежать некоторых вопиющих практик, соучастия и «сделок», которые характеризуют политическую жизнь.

Безусловно, такие сомнительные действия являются отступлением от отстаивания долгосрочного общего интереса. Но вместо того, чтобы смириться с такими вопиющими действиями и пассивно принимать их как должное, повышение информированности об их порочных чертах и негативных внешних факторах может служить в качестве отправной точки в попытке сдержать их. Есть причины полагать, что, как это наглядно продемонстрировал опыт Греции, соучастие и сговор влиятельных групп, оказывающих давление, с важными государственными секторами (например, военно-промышленный комплекс) оказывают гипертрофированное влияние на оборону и внешнюю политику; таким образом, это влияет на мир во всем мире. Этот вопрос был известен еще со времен Эйзенхауэра. Необходимо со всей серьезностью обсудить таким ли образом лучше всего достигается общее благо - наша национальная безопасность и будущее нашей планеты.

В той или иной форме, вопрос выходит на первый план и действительно занял центральное место в обсуждениях по Целям устойчивого развития (ЦУР), состоявшихся в рамках ООН и других глобальных форумов. Может быть, неслучайно в своем последнем энциклике Его Святейшество Папа Римский Франциск подчеркнул

тесную взаимосвязь между тремя основными проблемами, которые больше, чем когда-либо прежде, и сильнее, чем что-либо еще, могут повлиять на жизнь людей на этой планете в ближайшие десятилетия: угрозы, связанные с *изменением климата*, растущее *неравенство* внутри и между странами, положение миллиардов людей, живущих в условиях нищеты и *социальной изоляции*, и все это в сочетании с процветающей торговлей оружием в мире, и без того переполненным оружием (Pope Francis 2015; *The New York Times* 2015).

*Мир, переполненный оружием*, делает нашу планету опасным местом<sup>77</sup>. Это является важным источником недобросовестного управления и злоупотреблений служебным положением. Триллионы, затраченные на оружие и связанные с ними опосредованные войны, отвлекают необходимые ресурсы и внимание от насущных проблем, связанных с ЦУР, сокращением масштабов нищеты, изменением климата и всеобъемлющей необходимостью создания и укрепления международного сотрудничества по линии Организации Объединенных Наций. Процветающая торговля оружием соединяет разруху и страдания, с которыми ежедневно сталкиваются миллионы людей в разных частях мира, где процветают торговля людьми, уличные банды, налеты авиации и бои.

Именно поэтому Папа Римский Франциск подчеркнул необходимость регулирования торговли смертоносным оружием и обуздания его массового производства. Опасности, исходящие от их распространения, очевидны для всех, но их невозможно устранить односторонними

---

<sup>77</sup> <http://www.nytimes.com/2015/12/26/world/middleeast/us-foreign-arms-deals-increased-nearly-10-billion-in-2014.html?smprod=nytcore-iphone&smid=nytcore-iphone-share>

действиями. Наоборот, для борьбы с ними необходимы стратегии, всеохватывающие по своему масштабу, и многосторонние усилия, согласованные и последовательные, в течение нескольких лет, которые действительно будут направлены на устранение коренных причин нынешнего глубокого кризиса. Конечно, это задача, которую государственное управление вряд ли может переложить на «политтехнологов». Нет, для ее решения нужны люди и институты, профессионалы государственной службы, приверженные целям демократического управления и государственного управления, в рамках верховенства закона.

### **Библиография**

Acemoglu, Daron and Robinson, James A. (2012). *Why Nations Fail*. New York: Crown Business.

Argyriades, D. and Timsit, G. (Eds. 2013). *Moving Beyond the Crisis: reclaiming and reaffirming our common, administrative space*, Brussels, Bruylant.

Argyriades, D. (2013). "Greek Exit from the Crisis – A Pressing and Much-Needed Public Service Reform, *Social Sciences*, 2013, 2, 78-90

Argyriades, D. (1996). "Neutrality and Professionalism in the Public Service", *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, edited by H.K. Asmeron and E.P. Reis, London, Macmillan Press Ltd.

Bittner, J. (2015). "For Merkel a Winter of Discontent", *The New York Times*, Saturday, October 31, 2015, p. A23.

Caiden, G. and Caiden, N. (2002). "The Erosion of Public Service", Keynote address to the 63<sup>rd</sup> National Conference of the American Society of Public Administration (ASPA), Phoenix, AZ. March 2002.

Caiden, G.E. (2015). "Combatting Corruption and Poverty: Perspectives from Welfare Democracies", *Democratic*

- Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 145-180.
- Col, J.M. (2015) "reinforcing Emergency Management: Easing the Plight of the Poor", *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 181-200.
- Daley, S. (2015) "Triage of Migrants Strands Thousands in Greece", *The New York Times*, Thursday, December 10, 2015, pp. A1, A6 & A16.
- De Vries, M. and Kim, P.S. (eds. 2014). *Value and Virtue in Public Administration: a Comparative Perspective*, Basingstoke, Hants. Palgrave Macmillan.
- Dror, Y. (2001). *The Capacity to Govern*, London, Frank Cass.
- Frederickson, H.G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration" in *Public Administration Review*, Vol. 56(3): 265.
- Frederickson, H.G. (1997). *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Friedman, M. (1993). *Why Government is the Problem*, Palo Alto, California: Stanford University Press.
- Freidson, Eliot. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fukuyama, F. (2014). "America in Decay: The Sources of Political Dysfunction", *Foreign Affairs*, Vol. 93(5), pp. 5-26.
- Hanna, M. (2015). "Getting Over Egypt: Time to Rethink Relations", *Foreign Affairs*, Vol. 94(6), pp. 67-73.
- Hood C. and R. Dixon (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, London, Oxford University Press.

Hughes, Owen E. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction*, 2<sup>nd</sup> Edition New York, St. Martin's Press.

Khedery, A. (2015). "Iraq in Pieces: Breaking Up to Stay Together", *Foreign Affairs*, Vol. 94(6), pp. 33-41.

Kim, Pan Suk (2015). "Introduction: Building a Better World: Global Poverty and the Role of Public Administration", *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 37-60.

Kim, Pan Suk and Argyriades, Demetrios. (eds.). (2015). *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*. Brussels, Bruylant.

Kliksberg, B. (2015). "La Lucha Contra la Pobreza", *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 61-84.

Krugman, P. (2015). "Despair, American Style", *The New York Times*, Monday, November 9, 2015, p. A23.

Lyman, R. (2015). "Wintry Sea Seems a Safer Bet than Life at Home for Refugees", *The New York Times*, Thursday, November 5, 2015, p. A8.

Newland, C.A. (2015a). "Balancing Tested Poverty Alleviation Means Amidst Epochal Governance Challenges", *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases* edited by Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades, Brussels, Bruylant, pp. 111-144.

Newland, C.A. (2015b). "From Trust to Doubt: The Federal Government, Tough Challenges" M.E. Guy and M.M. Rubin, *Public Administration Evolving: from Foundations to the Future*, New York, Routledge.

Osborne, D. and T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume.

Pope Francis (2015). *The Encyclical Letter Laudato Si' on Care for Our Common Home*, New York: Paulist Press.

Simitis, C. (2015) *Dromoi Zoes (Life's Journeys)*, Athens, Polis.

Simon, S. and J. Stevenson (2015). "The End of Pax Americana", *Foreign Affairs*, Vol. 94(6), pp. 2-10.

*The New York Times*, "Blair Says War in Iraq Helped Give Rise to Isis", Monday, October 26, 2015, p. A9.

*The New York Times*, "A First President Bush Speaks his Mind, a Political Dynasty is Rattled", Friday, November 6, 2015, pp. A1 and A17.

*The New York Times*, "War Profiteering on the Home Front", an Editorial, Friday, December 11, 2015, p. A40.

*The New York Times*, "Despair about Guns is not an Option", an Editorial, Sunday, December 13, 2015, p. SR10.

Walt, S. (2015). "ISIS as Revolutionary State: New Twist on an Old Story", *Foreign Affairs*, Vol. 94 (6), pp. 42-51.

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЛОЖЕНИЙ В ПРОФЕССИОНАЛЬНУЮ ПОДГОТОВКУ: ПРИМЕР БОСНИИ И ГЕРЦЕГОВИНЫ

---

Самра Льюка<sup>78</sup>

### **Аннотация**

*Цель данной работы – показать, что воздействие профессиональной подготовки на организацию может быть измерено с надежностью в плане разумного выделения ресурсов, используя методологию рентабельности инвестиций (RoI), которая была применена в пилотном режиме в системе профессиональной подготовки Боснии и Герцеговины (БиГ). Кроме того, в ней обсуждаются достижения процесса оценки программ профессиональной подготовки и анализируется последовательный процесс модели RoI, сопровождающийся определением, сбором и анализом данных в целях оценки результативности деятельности. В заключение, в работе рассматривается необходимость постоянного совершенствования стратегической политики в области профессиональной подготовки как одного из ключевых компонентов стратегического управления человеческими ресурсами в системе государственной службы.*

### **Ключевые слова**

Стратегическое управление человеческими ресурсами, система профессиональной подготовки, оценка программ профессиональной подготовки, оценка воздействия программ подготовки.

---

<sup>78</sup> *Магистр наук, Глава Департамента по организации тренингов Агентства по государственной службе, Босния и Герцеговина.*

## *II. Введение*

Политика в области стратегического развития человеческих ресурсов (РЧР) тесно связана с тем аспектом стратегического управления человеческими ресурсами (УЧР), который затрагивает инвестиции в людей и развитие человеческого капитала организации (Armstrong, 2011). Укрепление потенциала и профессиональная подготовка на протяжении многих лет являлись и по-прежнему являются ключевым инструментом практически всех программ сотрудничества в области развития, предоставляемых донорами, и в этой связи должны рассматриваться в качестве эффективного средства для достижения прогресса в области человеческого развития (Sorensen, 2011).

Тем не менее, несмотря на то, что меры по укреплению потенциала и профессиональной подготовке включали, как предполагалось, тщательно продуманные и реализованные программы, разработанные на основе оценки потребностей, весьма мало усилий было направлено на оценку результатов профессиональной подготовки по всеобъемлющей шкале, т.е. помимо незамедлительной реакции на сам курс подготовки и полученные знания и навыки. Проще говоря, служба подготовки и участники часто не несут ответственности за перенос знаний в рабочие условия и воздействие на ключевые показатели организации (Phillips, 2000).

Часто обучение рассматривается как ответственность непосредственного руководства или отдела по работе с персоналом. Зачастую персонал по подготовке, менеджеры и другие лица полагают, что эффект программ подготовки нельзя достоверно оценить и отделить от воздействия других факторов, повышающих эффективность деятельности, или что оценка

воздействия программ подготовки представляет собой слишком трудное или ресурсоемкое мероприятие (Silberman, 2006).

В зависимости от организации и ее культуры, один или несколько таких факторов влияют на нехватку свидетельств о том, что профессиональная подготовка приносит более значительные выгоды организации, чем понесенные расходы. В случае БиГ это не означает отсутствия какого-либо воздействия, а лишь то, что отсутствовали факты, которые бы позволили сделать заключение на основе достаточной информации. Цикл профессиональной подготовки в БиГ является полным, что означает, что оборот информации, начиная с анализа потребностей в профессиональной подготовке и до оценки программы профессиональной подготовки, является реальным и измеримым, но только в отношении отдельных программ профессиональной подготовки (Hoof, 2015).

В следующих разделах представлена подробная информация по пилотным программам профессиональной подготовки с полной методологией оценки.

## ***II. Методология RoI: пример БиГ***

### ***II.1 Информация о стране***

Административное устройство БиГ определено в соответствии с Дейтонским соглашением. Страна состоит из двух образований (энтитетов): Федерация Боснии и Герцеговины (ФБиГ) и Республики Сербской (РС) и округа Брчко (ОБ).

**Рисунок 1: Карта Боснии и Герцеговины**



Система государственной службы БиГ разделена и как таковая представлена различными законами о государственной службе на каждом из административных уровней БиГ. В таком своеобразном социально-политическом контексте с неравными уровнями административных и фискальных возможностей на государственные учреждения, правительство и уровни других образований возложена ответственность за реализацию законодательства о государственной службе, которое, в том числе, затрагивает право и обязанность государственных служащих в области непрерывного образования. В БиГ профессиональная подготовка, будучи частью концепции обучения на протяжении всей жизни, широко воспринимается в качестве важного инструмента повышения качества услуг, предоставляемых государственной администрацией.

## *II.2 Процесс RoI в управлении проектным циклом*

В системе профессиональной подготовки <sup>79</sup> для муниципалитетов и городов БиГ в рамках проекта «Система профессиональной подготовки служащих муниципалитетов» <sup>80</sup> был разработан механизм для оценки воздействия обучения, который был апробирован в учебной программе по управлению проектным циклом (УПЦ). Он позволил получить ценную информацию касательно эффективности данной программы профессиональной подготовки. В основе процесса оценки лежал систематический подход, при котором применялась разработанная методология оценки воздействия RoI<sup>81</sup> - оперативное руководство с практическими инструментами для внедрения системы оценки, а также проводились семинары для менеджеров по профессиональной подготовке и пилотная программа профессиональной подготовки для подтверждения методологии и инструментов.

Выбор методологии RoI был обусловлен тем, что она оказалась гибкой и систематической методологией, которая может быть изучена и внедрена другими с целью измерения и оценки воздействия программ

---

<sup>79</sup> Система профессиональной подготовки в БиГ разделена между двумя административными образованиями. Местные правительства имеют политическую и административную независимость, собственные права и полномочия, в том числе связанные с поступлениями средств в бюджет, а также напрямую избираемых мэров и советников. В БиГ насчитывается 145 местных правительств. Средняя численность населения местных самоуправлений составляет примерно 26 тыс. человек.

<sup>80</sup> Проект, реализованный Программой развития ООН при финансовой поддержке Шведского агентства международного развития (SiDA) в БиГ, был начат в январе 2008 г. и завершен в декабре 2015 г.

<sup>81</sup> В 1990-х годах Джек и Патрисия Филлипс разработали подход к оценке проектов и программ профессиональной подготовки на основе результатов. Подробная информация доступна на <http://www.roiinstitute.net>

профессиональной подготовки. Эта методология состоит из пятиуровневой цепочки воздействия (Реакция, Приобретение знаний, Применение, Воздействие и RoI), как представлено в Таблице 1.

**Таблица 1:** пятиуровневая цепочка воздействия

Цепочка воздействия	Ценность информации	Ориентированность на клиента	Частота применения	Трудность оценки
1. Реакция ↓ 2. Получение знаний ↓ 3. Применение ↓ 4. Воздействие ↓ 5. RoI	Самая низкая ↓ Самая высокая	Участники ↓ Заинтересованные лица	Часто ↑ Нечасто	Легко ↓ Трудно

Источник: (Phillips, 2000)

Как видно из левой стороны таблицы, для того чтобы программа подготовки дала измеримые результаты, необходимо наличие цепочки воздействия. При оценке программ профессиональной подготовки, важно собирать сведения о результатах на каждом уровне до самого верхнего предусмотренного уровня с тем, чтобы определить существование такой связи. Например, если уровень 3 будет для выбранной программы профессиональной подготовки самым высоким оцениваемым уровнем, то данные должны собираться на уровне 3 и уровне 2 для того, чтобы продемонстрировать цепочку воздействия, но при этом необязательно собирать данные по уровням 4 и 5. Простые оценки, такие как на уровне 1 – реакция, производятся чаще, чем

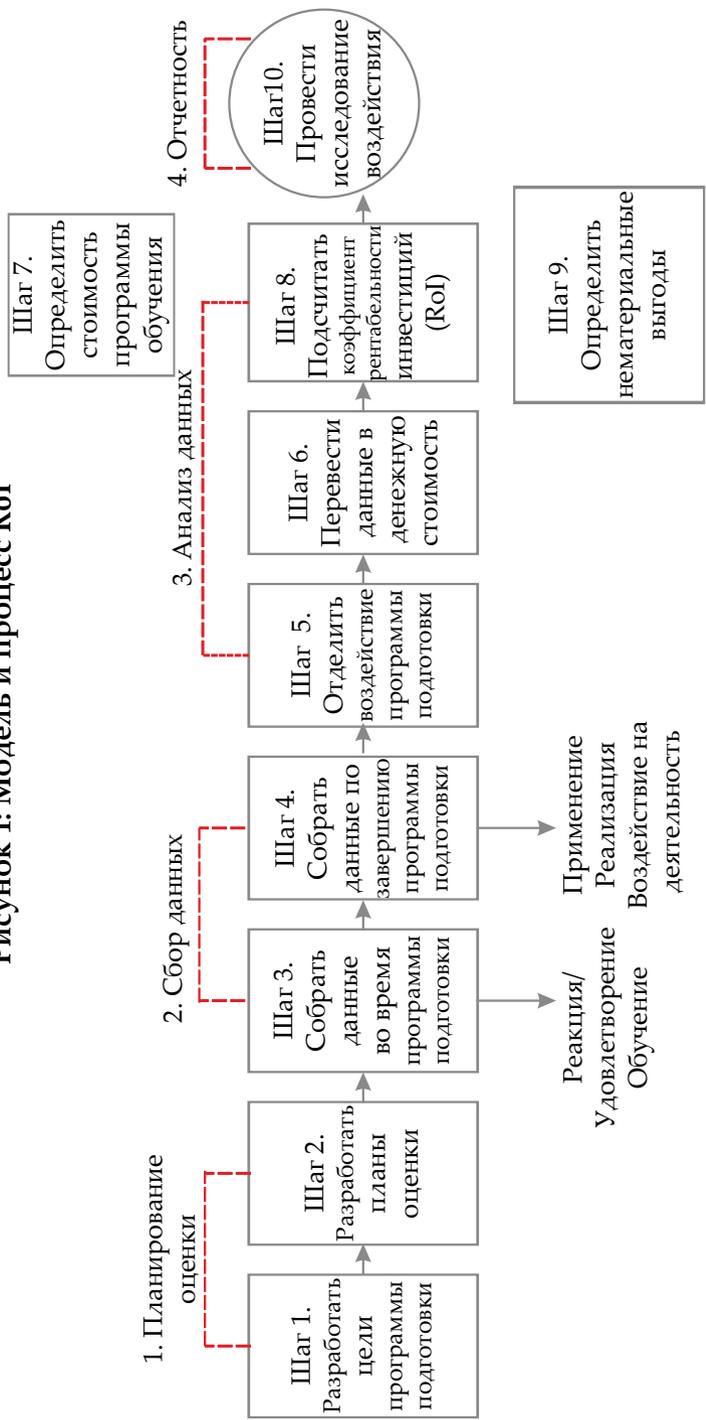
оценки на более высоких уровнях, которые более сложны для выполнения.

Как уже упоминалось, шаблон такой таблицы может использоваться для сбора данных и обратной связи касательно того, каким образом программа профессиональной подготовки вносит вклад в организацию. Учитывая, что оценка на уровнях 4 и 5 требует больше всего ресурсов, предлагается, что оценка на этих уровнях будет проводиться только для тех программ профессиональной подготовки, которые отвечают одному или нескольким из следующих критериев (Phillips, 2000):

- Жизненный цикл программы, как ожидается, будет длиться, по крайней мере, 12 -18 месяцев;
- Программа важна для реализации стратегий организации или отвечает целям организации;
- Стоимость программы в верхних 20% бюджета на профессиональную подготовку;
- Программа имеет широкую целевую аудиторию;
- Программа обладает высокой наглядностью;
- Руководство выразило заинтересованность в программе.

Систематический подход RoI в отношении концепции Phillips *et al* включает 10 шагов. На рисунке 1 представлен каждый компонент процесса RoI. Каждому компоненту присваивается номер.

**Рисунок 1: Модель и процесс RoI**



Источник (Phillips, 2000)

Шаг 1: «Разработка цели программы профессиональной подготовки». Такие цели могут быть как качественными, так и количественными, и четко определяют, что произойдет после проведения программы профессиональной подготовки в организации. Цели расположены параллельно уровням оценки в Таблице 1. Они также могут быть ориентирами в плане результатов, ожидаемых от программы профессиональной подготовки, и использоваться в качестве важного средства коммуникации среди различных заинтересованных лиц. Определение долгосрочных целей профессиональной подготовки может потребовать значительного времени и усилий, но оно оправдывает себя. Результатом этого этапа процесса является установление конкретной проблемы/возможности, выявление пробела в эффективности и причины, почему он существует, и определение адекватного решения, в том числе программы профессиональной подготовки, для устранения этого пробела. Для достижения наилучших результатов требуется надлежащее определение потребностей в профессиональной подготовке и разработка соответствующих целей. Цели служат основой для измерения успеха на каждом уровне.

**Таблица 2: Уровни целей**

<b>Уровень целей</b>	<b>Направленность целей</b>
Уровень 1 - Удовлетворение/ Реакция	Удовлетворенность и реакция на программу профессиональной подготовки
Уровень 2 – Получение знаний	Конкретные знания и навык (-и), которые будут получены в ходе профессиональной программы подготовки

Уровень 3 - Применение/ Реализация	Определяет поведение, которое должно измениться по мере применения знаний и навыков в рабочих условиях после проведения программы профессиональной подготовки
Уровень 4 – Воздействие на деятельность	Конкретные показатели деятельности, которые будут изменены или усовершенствованы в результате применения профессиональной подготовки
Уровень 5 - RoI	Рентабельность инвестиций направленных на проведение программы профессиональной подготовки, сравнение расходов с выгодами.

Шаг 2: «Разработать планы оценки». Это необходимо для того, чтобы детально определить желаемые результаты профессиональной подготовки. Наиболее оптимальным временем для разработки планов оценки являются этапы оценки потребностей и разработки программы. Без этого программы профессиональной подготовки часто отклоняются от цели и реализуются с единственным ожиданием - обучить. В этот момент будет полезно изучить типы показателей, на которые может оказать влияние программа профессиональной подготовки. На этом этапе может быть составлен план сбора данных. Выбор<sup>82</sup> основывается на доступности и

---

<sup>82</sup> Например, удовлетворенность от последующих обследований, реакция на последующие вопросники, наблюдения на рабочем месте, тесты и оценки, реакция на интервью, фокус-группы, планы действий, контракты, заключенные по результатам

качестве данных, а также желании и готовности к сотрудничеству источников данных.

Шаг 3: «Собрать данные в ходе программы подготовки». Этот этап является наиважнейшим в процессе оценки, поскольку без данных невозможно получить подтверждение воздействия программы и провести ее оценку. Важно проводить сбор данных на всех уровнях исходя из цепочки воздействия, которая необходима для успешного проведения программы профессиональной подготовки. Во многих организациях, 100% инициатив в области профессиональной подготовки ставят целью оценку на уровне 1. Эта оценка легко выполнима, потому процесс разработки инструментов и сбора и анализа дешев, легко проводится и не требует много времени. При оценке на уровне 1 участникам задаются вопросы, касающиеся исключительно их реакции на программу подготовки. Получение такого типа данных может быть полезно для выявления недостатков в структуре программы профессиональной подготовки и усовершенствования ее формата и времени проведения. Тем не менее, данные уровня 1 зачастую являются неоднозначными, поскольку участники не всегда дают откровенные ответы касательно программы и даже если дают, они могут делать это под влиянием недавнего внимания, которое они получили от преподавателей. При оценке на уровне 2 применяется ряд различных приемов для измерения уровня обучения, но результат использования этих приемов зависит от наличия бюджета, временных ограничений, восприятия участников программы подготовки и т.д. Тестирование важно для измерения уровня обучения в оценках программ профессиональной подготовки. Широко

---

*деятельности с конкретными и детальными ожидаемыми результатами и т.д.*

распространено сравнение уровня до и после прохождения программы с использованием тестов. Могут применяться различные виды тестов, такие как письменные тесты, функциональные тесты с использованием средств имитационного моделирования, тесты с использованием компьютеров и видео. В таких ситуациях важно вести наблюдение за участниками программы. Обязанности по сбору данных на уровне 1 и 2 могут лежать на преподавателе, координаторе программы, или лице, ответственном за наблюдение.

Шаг 4: *«Собрать данные после проведения программы профессиональной подготовки»*. Выбор методов для сбора данных после проведения программы зависит от ряда факторов, таких как тип программы, готовность затронутого населения к сотрудничеству, ограничения, обозначенные организацией, которая запрашивает проведение программы, наличие данных, стоимость сбора данных и аккуратность данных. В процессе сбора данных могут быть использованы средства обратной связи: последующие вопросники, фокусные группы для последующего контроля, задания, связанные с программой подготовки, планы действий, заключение контрактов по результатам деятельности, интервью и данные из документов организации. Наличие данных является первым важным вопросом, с которым сталкивается лицо, проводящее оценку. На этом этапе наиболее достоверными источниками данных являются документы и отчеты организации, которая является заказчиком проведения программы профессиональной подготовки. Данные, отражающие эффективность деятельности рабочей группы, отдела, подразделения и т.д., могут быть индивидуального или группового характера. В ходе этого процесса участники являются

наиболее широко используемым источником данных, и они часто имеют возможность предоставить большой объем информации.<sup>83</sup> Эти источники отличаются достоверностью, поскольку представлены теми людьми, которые достигли результативности деятельности и часто являются наиболее компетентными лицами в этой сфере. Более того, в некоторых ситуациях, кураторы участников, а также внутренние и внешние группы, такие как сотрудники по профессиональной подготовке и развитию, тематические эксперты, внешние консультанты, могут внести свой вклад в успешное применение участниками знаний и навыков, полученных в ходе программы подготовки. На этом этапе отражается стоимость программы в виде таблицы для использования в дальнейших расчетах RoI.

Шаг 5: «Выделить воздействие программы профессиональной подготовки». В этом процессе используется одна или более стратегии, позволяющих отделить воздействие программы подготовки от других факторов воздействия. Примерами могут быть использование контрольных групп, линейный анализ тенденций, результаты оценки участников, оценки контрольной группы, оценки экспертов, оценки руководства. В процессе отделения необходимо определить все ключевые факторы, которые могли сказаться на повышении эффективности деятельности. Существует множество факторов, событий

---

<sup>83</sup> В процессе сбора данных от отдельных людей или групп можно задать следующие вопросы: 1. Каким образом вы применяете знания, полученные из этой программы подготовки? 2. Какое влияние эта подготовка оказала на ваше рабочее подразделение? 3. Какие показатели в вашем рабочем подразделении изменились и насколько они изменились? Какова денежная ценность этих изменений? и т.д.

и процессов <sup>84</sup> , которые могут оказать влияние переменные на выходе, даже если программа профессиональной подготовки разработана с целью сосредоточиться непосредственно на улучшении конкретного показателя.

Шаг 6: «Перевести данные в денежное выражение». Перевод данных в денежное выражение является первым этапом, позволяющим поместить инициативы в области профессиональной подготовки на тот же уровень, что и другие инвестиции, осуществляемые организацией. Это связано с внедрением систематического подхода к переводу данных на выходе в денежное выражение. Данный подход позволяет классифицировать достоверные <sup>85</sup> и недостоверные <sup>86</sup> данные и отобрать наилучшие стратегии для конвертирования данных в денежное выражение. Для перевода данных в денежное выражение необходимо применить следующие процессы:

5. Определить единицу измерения улучшения, например, экономия времени (*на какой показатель оказывает влияние программа?*);
6. Определить выражение каждой единицы (*каково значение единицы измерения?*);

---

<sup>84</sup> Для примера – проведение интервью с участниками программы подготовки; сотрудниками по повышению эффективности деятельности, кураторами участников, руководством среднего и высшего звена и т.д.

<sup>85</sup> Достоверные данные легко измерить, они объективны и их легко представить в денежном выражении (результаты определенных мероприятий, затрат, качество, время и т.д.)

<sup>86</sup> Недостоверные данные нелегко измерить, они субъективны во многих случаях и их сложно представить в денежном выражении (удовлетворенность от работы, повышенная уверенность, повышение эффективности на рабочем месте и т.д.)

7. Определить изменение на уровне деятельности (насколько изменился показатель за отчетный период?);
8. Подсчитать денежное выражение улучшения (значение одной единицы улучшения, умноженное на количество изменения, равняется денежному выражению улучшения).

Если некоторые данные невозможно перевести в денежное выражение для того, чтобы завершить подсчет общей стоимости программы подготовки, то эти данные могут быть представлены как результаты воздействия на деятельность, например, повышение удовлетворенности клиента или работника, или как нематериальные выгоды, когда воздействие на деятельность не может быть определено в твердом выражении.

Шаг 7: «*Определить стоимость программы профессиональной подготовки*». В то время как общий бюджет профессиональной подготовки обычно легко подсчитать, труднее определить фактическую стоимость конкретной программы подготовки, в том числе связанные с ней косвенные издержки. На этом этапе важно отразить все издержки. Помимо прямых издержек программы сюда также входят время, которое участники тратят на участие в программе, их заработная плата, бонусы и другие затраты.

Шаг 8: «*Подсчитать коэффициент рентабельности инвестиций*». Он определяется путем подсчета соотношения выгод и рентабельности инвестиций. Соотношение выгод/затрат определяется как денежная выгода программы подготовки или, проще говоря, выгода, полученная от программы, поделенная на затраты. Формула выглядит следующим образом:

СВЗ = общая выгода программы подготовки /  
общие затраты программы

Коэффициент рентабельности рассчитывается путем деления чистых выгод на затраты. Чистые выгоды программы рассчитываются как выгоды программы за вычетом затрат.

Формула ROI:

ROI = (общие выгоды программы – затраты программы) /  
затраты программы X 100%

Шаг 9: «*Определить нематериальные выгоды*». Это делается путем конвертации нематериального воздействия программы профессиональной подготовки. В ходе анализа данных используются все возможности, позволяющие перевести данные в денежное выражение. Тем не менее, если процесс конвертации слишком субъективен или неточен, а полученные значения становятся в процессе недостоверными, данные определяются как нематериальные выгоды<sup>87</sup> с соответствующим пояснением. Нематериальные выгоды могут быть использованы в качестве дополнительного подтверждения успеха программы подготовки и могут быть представлены в качестве вспомогательных качественных данных. Нематериальные выгоды не выражаются в долларах или центах, но при этом являются важной частью общей оценки. При проведении оценки потребностей в профессиональной подготовке существует ряд возможностей для учета нематериальных аспектов. Нематериальные аспекты

---

<sup>87</sup> Например: возросшая удовлетворенность от работы; улучшение рабочей атмосферы; расширение инновационной деятельности; более эффективная коллективная работа; расширение сотрудничества, снижение конфликтов; более эффективные коммуникации.

могут быть выявлены на основе вопросника, в ходе интервью или занятия фокус-группы. Участники могут быть одним из наилучших источников в определении нематериальных выгод. Так как мы стараемся улучшить именно их деятельность, то они могут рассказать нам как изменилась ситуация в их организации по мере применения ими новых навыков.

Шаг 10: «Провести исследование воздействия». Когда руководители принимают решение выделить средства на проведение программ профессиональной подготовки, они проявляют повышенный интерес к получению отдачи от выделенных средств. Учитывая это, важно составить краткий обзор всего процесса оценки с пояснением основы для оценки и наиболее важных выводов и рекомендаций.

### **III. Расчет RoI для курса по управлению проектным циклом**

Программа подготовки по управлению проектным циклом (УПЦ) была выбрана<sup>88</sup> для пилотной реализации методологии оценки RoI, использованной в БиГ. Реализация методологии RoI в государственной службе БиГ стала определенным вызовом, принимая во

---

<sup>88</sup> Выбор данной программы профессиональной подготовки объясняется тем, что она была определена в качестве одной из наиболее приоритетных программ профессиональной подготовки в ходе анализа потребностей в профессиональной подготовке, проведенного в рамках проекта MTS. Помимо этого, программа подготовки по УПЦ содержит компонент по развитию потенциала в области навыков и знаний, а также конкретные определенные цели по использованию и применению важного инструмента для высококачественной разработки проекта. Программа состояла из 3 двух-дневных модулей, а также домашних заданий для участников, которые они должны были подготовить в перерывах между модулями. Более того программа УПЦ является важным предварительным условием для получения доступа к важным и крупным средствам для социально и экономического развития БиГ.

внимание ограниченный доступ к данным, имеющим отношение к эффективности деятельности. Вся необходимая для этого информация была получена от участников курса УПЦ. Несколько материальных показателей успеха были определены на всех уровнях оценки и представлены в следующих таблицах (Sorensen, 2013).

- **Уровень 1 – Реакция:**

Первый тип данных, реакция участников, измеряется с помощью общих вопросников, которые были использованы для получения данных о реакции и приобретении знаний. Выборка, использованная для этого процесса оценки, составляет 53,6% от общего числа участников<sup>89</sup> курса УПЦ. На этом уровне CSA (Civil Service Agency – Агентство по делам государственной службы БиГ) оценивало непосредственное удовлетворение от проведенного курса. Основные вопросы для оценки этого уровня были сфокусированы на актуальности, важности и полезности курса и полученных знаний. Данные, полученные на основе обратной связи, также, прежде всего, относились к поддержке мероприятия и ресурсам. Средняя оценка 4,2 по шкале от 1 до 5 была получена по таким критериям как полезность, соответствие требованиям, подход преподавателя и методология курса. По завершению курса проводился регулярный сбор и анализ данных проектными группами CSA и MTS (Municipal Training System – Система муниципального обучения), а также руководителем курса УПЦ (Таблица 3).

---

<sup>89</sup> *Общее количество участников составило 289 человек из 52 местных самоуправлений. В целом после запуска курса в 2008 году и до середины 2013 года было проведено 17 курсов УПЦ для муниципалитетов.*

Таблица 3: Уровень 1 – Реакция

Цели	Показатель	Метод/ средства	Источник данных	Сроки	Обратная связь / Оценка качества
Удовлетворенность содержанием курса и преподаванием	В среднем, минимум 4,2 по 5-бальной шкале	Стандартный <i>Вопросник</i> для обратного отзыва  <i>Контрольный список</i> Координатор  <i>Отчет</i> ведущего преподавателя	Участники (внутренние)  Координатор (внешние)  Ведущий преподаватель/ преподаватели (внешние)	Конец курса, например, после всех 3 модулей	Ведущий преподаватель /  Агентство по делам госслужбы; Проектная группа MTS

Источник: (Sorensen, 2013)

- **Уровень 2 – Приобретение знаний:**

Уровень обучения включает, прежде всего, навыки, знания и компетенции (НЗК). В примере БиГ уровень приобретения знаний измеряется для проверки прогресса и достижения НЗК среди участников. В начале и по завершению курса были использованы тесты, связанные с целями обучения. Результаты показали, что средний балл в тестах перед началом курса составлял 2,3 из 5, а в тестах по завершению курса -3,9 из 5, что служит доказательством повышения уровня знаний на 70% (Таблица 4). В результате курса большинство участников смогли разработать проектное предложение для подачи заявки на получение финансирования.

Таблица 4: Уровень 2 – Приобретение знаний

Цели	Показатель	Метод/ средства	Источник данных	Сроки	Обратная связь / Оценка качества
Общая цель: Дать возможность участникам подготовиться к предложениям в соответствии с национальными стандартами /стандартами ЕС Конкретные цели <sup>90</sup>	Повышение количества правильных ответов на вопросы по каждой из 9 целей (до и после).	<i>Начальный Тест</i> , основанный на вопросах с многовариантными ответами по НЗК предмета (25+ вопросов) – по крайней мере, 2 вопроса по каждой цели или более для важных целей <i>Завершающий тест</i> , основанный на вопросах с многовариантными ответами по НЗК предмета (25+ вопросов) – такими же или касающимися предмета как в Начальном тесте	Участники (внутренние) Ведущий преподаватель/ преподаватель	Во время и в конце всех 3 обучающих модулей	Ведущий преподаватель Агентство по делам госслужбы Группа проекта MTS

Источник: (Sorensen, 2013)

<sup>90</sup> 1. Знание финансовых инструментов для местного самоуправления; 2. Знание методологии УПЦ; 3. Навыки анализа текущей ситуации для проектных предложений; 4. Навыки составления логической матрицы; 5. Навыки составления предложений; 6. Осведомленность о форме подачи заявки; 7. Навыки по оценке качества логической матрицы и проектного предложения; 8. Осведомленность о способе подачи заявок на участие в открытых тендерах; 9. Знание администрирования и финансового управления проектами.

- **Уровень 3 – Применение:**

Исследование использования полученных навыков, знаний и компетентности в муниципалитетах показало, что 60% участников *использовали* их «часто» и «очень часто». Аналогичным и даже выше был уровень *эффективности* применения, в отношении которого 7 из 10 участников отметили «эффективно» и «очень эффективно» (70%). Около 10% опрошенных участников не имели пока возможности применить НЗК, так как их должностные обязанности не связаны с подготовкой проекта (они или не принимали участия в курсе исходя из своих должностных обязанностей, или были переведены на другие должности после курса). На уровне применения выборка представляла собой вопросник, который был направлен 100<sup>91</sup> случайно выбранным участникам курса УПЦ. Уровень ответов составил 54%. Затем были собраны две фокус-группы, в которых 12 случайно выбранных участников обсуждали и анализировали важные аспекты, связанные с уровнем применения (см. Таблица 5).

---

<sup>91</sup> Общее число участников составило 289 человек из 52 местных самоуправлений.

Таблица 5: Уровень 3 – Применение

Цели	Показатель	метод / средство	Источник данных	Сроки	Обратная связь/ Оценка качества
Применение и успешное представление конкретного проектного предложения для получения финансирования	Объективные критерии основываются на стандартах ЕС/национальных стандартах, например, логической матрице, показателях SMART и т.д. Приобретенные НЗК: частота, эффективность, важность изменения барьеров, факторов содействия	Письменный экспертный обзор (1 страница) Стандартный <i>вопросник</i> , касающийся вопросов уровня применения (участники)	Эксперт (внешний) Участник (внутренний) Агентство по делам госслужбы	После того как была подготовлена заявка на финансирование После 2-3 лет	Агентство по делам госслужбы (команда MTS II)

Источник: (Sorensen, 2013)

- **Уровень 4 – Воздействие:**

Из предоставленной участниками информации было очевидно, что количество муниципальных и межмуниципальных проектов, которые были поданы и профинансированы, выросло по сравнению с цифрами до проведения курса УПЦ. Из 54 респондентов 42 (80,7%) участвовали в подготовке проектов, при этом 12 (19,3%) из них не принимали участия. Опрошенные респонденты участвовали в подготовке проектов 351 раз, что означает, что среднее количество проектных предложений, в котором принял участие каждый из них, составило 6,5 (351/54 респондентов). В вопроснике задавались вопросы касательно данных по трем последним проектным предложениям и, исходя из этих данных, 40% последних проектов получили финансирование. Оставшиеся 60% в настоящее время находятся в процессе оценки финансирующей стороной, либо они не были одобрены или вообще не поданы по какой-либо причине. Общий бюджет финансирования проектов составил 14,8 миллионов конвертируемых марок или 7,6 миллионов евро. Было затруднительно получить данные о воздействии от департаментов по кадровой работе и финансовых отделов муниципалитетов. Таким образом, данные о воздействии были включены в вопросник после проведения курса, так как считалось, что многие участники курса УПЦ будут обладать более точными знаниями о числе проектных предложений, финансируемых в соответствующих муниципалитетах.

Таблица 6: Уровень 4 – Воздействие

Цели	Показатель	Метод / средство	Источник данных	Сроки	Обратная связь / Оценка качества
Предложения, получившие финансирование	Соотношение количества конкурсов на уровне ЕС/ национальном уровне и направленных предложений и количества выбранных предложений	Статистика предложений	Участники (внутренние) / сведения центральных и муниципальных органов	Когда предложение было отобрано	Национальные институты-партнеры

Источник: (Sorensen, 2013)

- **Уровень 5 –RoI:**

Денежные выгоды были рассчитаны основываясь на восприятии участниками в отношении 2 критериев: (а) «*экономленное время*» при подготовке проектных предложений; и (б) «*более эффективная реализация проекта*»<sup>92</sup>. Что касается «*экономии времени*», в том числе сокращения переработки и дублирования, то указанный участниками процент был конвертирован в «*экономленные часы*» и почасовую оплату государственного служащего среднего уровня в системе местного самоуправления БиГ, использованную в качестве единицы измерения (=4,37 евро/час). В отношении материальной выгоды «*повышения эффективности реализации муниципальных или межмуниципальных проектов*», учитывалась оценка опрашиваемых респондентов, имевших опыт участия в 5 или более проектах (7,57 млн. евро) (Таблица 7).

Основываясь на вопроснике и встречах фокус-групп, были определены и включены следующие нематериальные выгоды: укрепление институционального потенциала, оптимизированное инвестиционное планирование, повышение навыков и потенциала, а также работа в команде и удовлетворенность работой. Муниципальные документы были недоступны для оценки материальных выгод, полученных от курса УПЦ. На этом уровне в вопросник были включены конкретные оценки выгод, которые муниципалитеты получили от участия их работников в курсе УПЦ. Вопросы в первую очередь касались возможных выгод, связанных со временем, переработкой, дублированием работы, работой в команде и удовлетворенностью работой.

---

<sup>92</sup> Единицы измерения улучшений были определены в плане оценке.

Таблица 7: Уровень 5 - RoI

Цели	Показатель	Метод / средство	Источник данных	Сроки	Обратная связь/ Оценка качества
Рентабельность инвестиций (RoI)	Положительный RoI	Оценки участников  Оценка руководителей	Участники Руководители		Агентство по делам госслужбы

Источник: (Sorensen, 2013)

Общие затраты курса УПЦ составили 280 158 долларов США, в том числе затраты на разработку, проведение и оценку, а также расходы, эквивалентные заработной плате участников. Общие затраты на разработку составили 17436 долларов США для проведения 17 курсов, включая такие расходы как заработная плата преподавателей, аренда места проведения курса, командировочные/питание, транспорт, проживание и персонал CSA. Расходы, связанные с разработкой программы, планированием, организацией, оценкой и мониторингом составили 179722 долларов США. Расходы, связанные с зарплатой всех участников за 6 дней составили 82950 USD. Общее увеличение экономии времени было оценено в 111987долларов США, а повышение эффективности реализации проекта составило 1006406 долларов США. Коэффициент рентабельности инвестиций курса УПЦ был рассчитан используя уравнение выгод и затрат. Ключевыми компонентами были соотношение выгод и затрат (CB3) и коэффициент RoI. Денежное выражение «экономленного времени» составило 111987,06 долларов США, а «повышения эффективности реализации

проекта» - 1006406 долларов США, в итоге составил 1118393,06 долларов США.

Расчет RoI:

СВЗ (соотношение выгод) и затрат)

**СВЗ = Общие выгоды курса / Общие затраты курса**

**СВЗ = 1118393,00 / 280158 = 3,99**

ROI

**ROI = (выгоды курса - затраты курса) / затраты курса X 100%**

**ROI = (1118393, 00-280158) / 280158 x 100% = 299, 2%**

Согласно расчетам Коэффициент RoI равнялся 299%, означая, что в отношении этих двух критериев на каждый доллар США, потраченный на проведение курсов УПЦ, был возвращен 1 доллар США и почти 3 доллара США составили добавочную стоимость.

**Таблица 8: Анализ оценки RoI**

<b>Методы для отделения тренингов</b>	Муниципальные документы, оценка участников (i) семинар, (ii) фокус-группы, (iii) вопросник
<b>Методы для конвертации данных</b>	Данные о средних окладах муниципальных работников среднего/старшего уровня; итоговые бюджеты курсов; оценки улучшений участниками

<b>Категории расходов</b>	Затраты на разработку и проведение в расчете за один курс (обучающие материалы, заработные платы преподавателей и участников, проезд, командировочные, аренда места проведения, проживание и т.д.), оценка
<b>Нематериальные выгоды</b>	Институциональное укрепление; улучшение инвестиционного планирования; повышение навыков и потенциала; повышенная информированность о конкурсах на подачу проектных заявок
<b>Другие факторы воздействия</b>	Не выявлено
<b>Коммуникационные цели</b>	Мэры и руководители департаментов Коллеги Партнеры по развитию

Источник: (Sorensen, 2013)

#### IV. Заключение

Методология RoI является новым способом оценки воздействия программ профессиональной подготовки и проектов в БиГ. Эта методология предоставила полезную структуру и руководство для дальнейшего совершенствования программ профессиональной подготовки в БиГ. С одной стороны пилотная реализация продемонстрировала надежные результаты, однако с другой стороны, она рассматривается в качестве дорогостоящего инструмента и актуальна только для отдельных программ подготовки.

## Аргументы в пользу

Необходимо отметить, что потенциал внедрения RoI укреплен в рамках системы профессиональной подготовки в БиГ и информация о RoI распространяется среди всех заинтересованных лиц, которым отводится важная роль в повышении качества результатов программ профессиональной подготовки. Измерение воздействия программы является одним из наиболее убедительных способов заслужить уважение и получить поддержку правительственных учреждений и руководящего звена. Поскольку в ходе программы собираются разнообразные данные на основе обратной связи, всесторонний анализ позволяет получить информацию для внесения изменений и поправок в ходе проведения программы.

Разрабатывая программы профессиональной подготовки, сосредоточенные на результатах, CSA в настоящее время имеет возможность изменить или исключить неэффективные программы профессиональной подготовки, а процесс RoI будет способствовать внесению изменений или модификаций. В пилотном примере БиГ, общая оценка показала коэффициент RoI на уровне 299%, что доказывает положительное воздействие в отношении двух показателей улучшений – «сэкономленное время» и «повышение эффективности реализации проекта». Более конкретно, это означает, что на каждый доллар США, потраченный на проведение курсов УПЦ, был возвращен 1 доллар США и почти 3 доллара США составили добавочную стоимость. Помимо этого, были выявлено несколько нефинансовых результатов, таких как междисциплинарная работа в команде, увеличение удовлетворенности от работы, институциональное укрепление, укрепление потенциала работников и т.д.

После завершения первого процесса оценки RoI, CSA продолжила процесс по отдельным программам профессиональной подготовки, таким как «подготовка инструкторов» и «стратегическое планирование и предоставления отчетности для Правительства». Внутренними силами CSA были разработаны планы оценки и отслежена цепочка воздействия на каждом из 5 уровней. Наибольшую сложность в процессе вызвало определение достоверных и недостоверных данных, а также целей для каждого уровня процесса оценки.

### **Аргументы против**

Процесс оценки RoI создает дополнительные расходы, а также требует дополнительных усилий со стороны всех заинтересованных лиц. Поэтому многие учебные заведения в БиГ рассматривают его как затратный, сложный и трудный для осуществления метод. Эти затруднения часто не позволяют учебным заведениям применять этот процесс. Некоторые отделы по кадровой работе в БиГ не желают сотрудничать с CSA и внедрять этот метод, поскольку процедура внедрения не регулируется подзаконными актами. Поэтому она рассматривается скорее как инструмент оценки индивидуальных результатов деятельности (только желание CSA), но не как инструмент повышения эффективности всей системы государственной службы в БиГ.

Как и в случае любого изменения, эта методология также иногда встречает сопротивление со стороны руководителей по подготовке и начальников отделов по кадровой работе, а также других заинтересованных лиц. В некоторых случаях такое нежелание основывается на реальных барьерах (время для реализации процесса и связанные расходы), в то время как в других – на

недопонимании и отсутствии плодотворного общения между всеми заинтересованными сторонами.

Существующий механизм оценки воздействия обучения обстоятелен и несколько элементов из первых 3 этапов легко внедряемы. Последний этап – RoI - сложный процесс для системы государственной службы и может быть применен только в отдельных программах профессиональной подготовки. Точность сбора данных, анализ и обработка данных являются важным условием для успешного внедрения методологии RoI. Разработка планов оценки на этапе оценки потребностей может оказать существенное влияние на результаты программы профессиональной подготовки.

### **Библиография**

Armstrong, Michael. 2011. *Armstrong's Handbook of Strategic Human Resources Management*, United Kingdom

Hoof, M. Paul, 2015. *Municipality Training System Project – Final Project Evaluation*, Sarajevo

Phillips, J., Stone D. 2000. *How to measure training results, A practical guide to tracking the six key indicators*, New York

Silberman, M. 2006. *Active Training, A Handbook of Techniques, Designs, Case examples and Tips*, San Francisco

Sorensen, E., 2013. *Process Guide for the RoI Evaluation System*, Sarajevo

Sorensen, E., Svend. 2013. *Comprehensive Evaluation System for Local Self- Government Training*, Sarajevo

Sorensen, E., Svend. 2013. *Impact assessment methodology, the RoI Evaluation System*, Sarajevo

Virant, Gregor, 2015. *Human Resource Management in the Civil Service in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ И В КАЗАХСТАНЕ

---

*Салтанат Ахметжанова, Карина Копешова<sup>93</sup>*

## **Аннотация**

*В условиях обострения проблем мировой экономики первоочередной задачей становится совершенствование системы государственного управления и, в частности, процесса регулирования. Это связано с тем, что государственное регулирование может являться как катализатором, так и серьезным препятствием для развития всех без исключения сфер жизни общества. Именно поэтому на протяжении многих лет вопросы совершенствования регулирования занимают важное место в стратегиях государственного управления развитых стран. Регулятивные решения закрепляются в различных нормативно-правовых актах, которые имеют социально-экономические последствия для целевых групп (население, бизнес, государство). Основная идея в процессе совершенствования государственного регулирования – это его оптимизация, устранение излишних барьеров и недопущение необоснованных издержек. В статье рассмотрены*

---

<sup>93</sup> *Ахметжанова Салтанат Буровна, доктор экономических наук, директор Центра научной экономической экспертизы АО «Институт экономических исследований»; Копешова Карина Адаковна, магистр экономики и бизнеса, начальник Управления экспертизы по отраслям АО «Институт экономических исследований», email: [k.kopeshova@economy.kz](mailto:k.kopeshova@economy.kz)*

*эффективные инструменты повышения качества регулятивных решений в мировой практике и в Казахстане.*

**Ключевые слова**

Государственное регулирование, реформа регулирования, оценка регулирующего воздействия, публичные консультации, ретроспективный анализ, оценка социально-экономических последствий, научная экономическая экспертиза.

В условиях неблагоприятной внешней *экономической* конъюнктуры формируется объективная необходимость совершенствования государственного управления. Государственное управление определяется как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства через систему своих структур на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу (Атаманчук, 2004). Таким образом, регулирование является одним из важнейших элементов государственного управления.

Государственное регулирование представляет собой систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям (Холодов, 1997). В современной экономике государственное регулирование осуществляется через систему особых методов – административно-правовых и экономических регуляторов. Административно-правовое регулирование проявляется в создании правовых основ. Экономическое регулирование используется как для

активизации нужных обществу форм деятельности, так и для ограничения и подавления нежелательных форм. Таким образом, регулятивные меры являются основным инструментом воздействия государства на социально-экономическую систему в целях содействия экономическому росту и социальному благополучию. В статье рассмотрены мировые тенденции в области регуляторной политики, международный опыт повышения качества регулятивных решений, а также даны рекомендации по совершенствованию процесса оценки последствий регулирования в Казахстане.

Низкое качество регулирования может привести к бюрократии, коррупции и злоупотреблениям. Именно поэтому на протяжении многих лет развитые страны рассматривают совершенствование регулирования в качестве критического элемента реформы государственного управления на основе следующих принципов:

- регулирование только при «провалах рынка» или необходимости решения важных для общества социально-экономических проблем и обеспечения рационального распределения и использования ресурсов;
- сокращение административного бремени.

К примеру, в 2011 году Правительство Великобритании запустило Программу «*Red Tape Challenge*», в рамках которой регулятивные меры публиковались на интернет-ресурсе, приглашая бизнес и общественность выразить публично свое мнение, предложить решения и предоставить аналитическую информацию по данным мерам. На основании полученных сведений Правительство могло усовершенствовать, сохранить или отменить нормы.

Однако в некоторых случаях регулирование само по себе (к примеру, требования пожарной безопасности) не является обременительным для бизнеса, издержки возникают в связи с деятельностью государственных органов по обеспечению его выполнения (например, слишком частые проверки). В целях выявления таких случаев в Великобритании в 2012 году была запущена программа «**Focus on Enforcement**». Вышеуказанные программы вкупе дали следующие результаты:

- более 2400 норм регулирования были пересмотрены;
- снижение издержек домостроителей составило около 100 млн. фунтов вследствие сокращения сотней стандартов, применяемых на местных уровнях, до 5 национальных стандартов;
- ежегодная экономия бизнеса составила 90 млн. фунтов за счет сокращения экологического руководства Министерства окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства на более чем 80%;
- предприятиям с хорошей историей сокращены мероприятия по инспекции пожарной безопасности с 6 часов до 45 минут, что позволяет менеджерам снизить временные издержки и быстро вернуться к своей повседневной работе;
- руководства, обязательные к изучению для поставщиков услуг по уходу за детьми, сокращены с более чем 1100 страниц до 33 страниц (Кабинет Министров Великобритании, 2016) и др.

Основываясь на успехах данных программ, в 2015 году в Великобритании запущена новая программа «Cutting Red Tape», которая объединила и вобрала в себя лучшую практику предшествующих программ. Новая программа предполагает вовлечение бизнеса в масштабную

ревизию регулирования по различным секторам, в результате которой Правительство берет на себя обязательство по сокращению бремени на бизнес на 10 млрд. фунтов в течение следующих 5 лет.

Введение нового регулирования в Великобритании в 2010 году начало работать в режиме «One-in, One-out», означающем, что любая регулятивная мера, предполагающая издержки для бизнеса, должна быть нейтрализована другими мерами дерегулирования, обеспечивающими экономию для бизнеса на такую же сумму. В 2013 году было принято решение повысить планку, и система управления регулированием заработала в режиме «One-in, Two-out», т.е. за каждый фунт вновь вводимого административного бремени министерства должны обеспечить 2 фунта экономии. В марте 2016 года Министерство бизнеса, инноваций и профессионального образования Великобритании объявило о предстоящем переходе на систему «One-in, Three-out».

В Австралии в 2013 году была запущена масштабная программа реформирования системы регулирования для снижения регулятивного бремени и повышения производительности. Правительство взяло на себя обязательство снизить бремя для физических лиц, общественных организаций и бизнеса на 3 млрд. австралийских долларов за 3 года, однако цель была достигнута гораздо раньше – за 2 года издержки регулирования были сокращены на 4,5 млрд. австралийских долларов. Более 3600 излишних актов и более 10000 законодательных инструментов были отменены. За каждый доллар вновь вводимого регулирования, Правительство принимало решение по сокращению издержек более чем на 11 долларов (Правительство Австралии, 2015). Такие меры дали свои

плоды не только в национальном масштабе, но и в международном - в рейтинге ВЭФ «Индекс глобальной конкурентоспособности» по категории «Бремя государственного регулирования» Австралия сделала значительный скачок со 124 места в 2014 году до 80 места в 2015 году (ВЭФ, 2015).

В Бельгии реформы, направленные на упрощение регулирования, привели к сокращению административных расходов для граждан и предприятий на 1,25 млрд. евро за период 2008-2014 (примерно 65% этой экономии - выгоды бизнеса и 35% - выгоды граждан) (ОЭСР, 2015).

Как видно из вышесказанного, основная идея в процессе совершенствования государственного регулирования – это устранение излишних барьеров. В международной практике определены три ключевых аспекта комплексного подхода к решению вопросов регуляторной политики - это оценка регулирующего воздействия (далее - ОРВ), взаимодействие с заинтересованными лицами (стейкхолдерами) и ретроспективный анализ (оценка ex-post).

ОРВ представляет собой механизм систематического выявления и оценки выгод и издержек предлагаемых норм регулирования (ОЭСР, 2006). Данный инструмент повышения качества используется более чем в 70 зарубежных странах. Передовая практика ОРВ наблюдается в странах ОЭСР, где в 33 из 34 стран проведение оценки воздействия и публичных консультаций является обязательным компонентом разработки регулирования (ОЭСР, 2015).

Обобщая представление о практике проведения ОРВ в различных странах, суть ОРВ заключается в формировании доказательной базы и информировании

процесса принятия регулятивных решений в целях недопущения необоснованных издержек для целевых групп. Под целевой группой понимается круг людей, групп и организаций, связанных с проблемной ситуацией или вовлеченных в процесс ее развития, на которых прямо или косвенно влияет разрабатываемое регулирование (как положительное, так и отрицательное влияние). Выделяют 3 основные целевые группы: государство, бизнес и население. Процедуру проведения ОРВ можно представить в виде следующих взаимоувязанных этапов:

- формулировка и описание проблемы;
- постановка целей регулирования;
- выявление возможных вариантов достижения поставленной цели;
- анализ выгод и издержек представленных альтернатив;
- публичные консультации;
- выводы и результаты, представление рекомендуемого варианта;
- реализация выбранного варианта и последующий мониторинг.

Среди стран СНГ процесс ОРВ под разными названиями применяется в России, Украине, Молдове, Кыргызстане, Узбекистане. В России – это оценка регулирующего воздействия (ОРВ), в Кыргызстане – анализ регулятивного воздействия (АРВ), в Узбекистане – система оценки воздействия актов законодательства (СОВАЗ).

Необходимо отметить активное развитие ОРВ в Российской Федерации, где к концу 2015 года, пятилетняя статистика подготовленных заключений об ОРВ стала насчитывать более 4600 ОРВ, в ходе которых было собрано около 50 000 мнений и замечаний. Ежемесячно в отношении 30–40% проектов актов,

проходящих процедуру ОРВ, делается вывод об избыточности и затратности требований для хозяйствующих субъектов и бюджета.

Кроме того, с 1 июля 2016 года вводится оценка фактического воздействия (далее - ОФВ) нормативных правовых актов. Данная процедура вводится взамен существующего порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, который с того же момента прекратит свое действие. Процедура проведения ОФВ состоит из следующих этапов:

- формирование проекта плана проведения ОФВ, его публичное обсуждение и утверждение Правительственной комиссией по проведению административной реформы;
- подготовка отчета об ОФВ нормативного правового акта и его публичное обсуждение;
- подготовка заключения Минэкономразвития России об ОФВ;
- рассмотрение Комиссией отчета об ОФВ и заключения об ОФВ.

Следует отметить, что формировать отчет об ОФВ, а также проводить его публичное обсуждение будут сами федеральные органы-регуляторы, однако до 1 июля 2017 года данную функцию берет на себя Минэкономразвития России, чтобы тем самым задать нужный вектор проведения ОФВ.

Оценка фактического воздействия позволит выявить взаимосвязь между целями принятия нормативного

правового акта, результатами ОРВ и тем эффектом, который повлекло его принятие.

В Казахстане зарождение процесса анализа и оценки началось с принятием Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213, в котором были закреплены основные принципы проведения научной экспертизы (антикоррупционная, правовая, лингвистическая, экологическая, финансовая и другая) проектов НПА.

Непосредственное внедрение инструментов, оказывающих влияние на повышение качества регулятивных решений, началось в 2011 году с момента внесения изменений и дополнений в Правила проведения научной экспертизы Постановлением Правительства Республики Казахстан «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» от 30 мая 2002 года № 598. Согласно данным Правилам была введена обязанность государственного органа-разработчика осуществлять оценку социально-экономических последствий действий принимаемых законов. По результатам проведенной оценки социально-экономических последствий действий принимаемых законов заполняется Паспорт по оценке социально-экономических последствий действия принимаемых законопроектов Республики Казахстан, который включает следующие основные разделы:

- оценку соответствия законопроекта стратегическим целям государства;
- оценку социально-экономических последствий, рисков и допущений;
- анализ выгод и издержек групп интересов;
- источники финансирования;

- ответы на ключевые вопросы, рекомендованные ОЭСР при проведении ОРВ.

Результаты оценки подвергаются научной экономической экспертизе, проводимой независимой научной организацией. Организатором научной экономической экспертизы законопроектов является Министерство национальной экономики РК.

Проведение научной экспертизы включает следующие этапы:

- 1) определение и описание проблемных вопросов, на решение которых направлен проект НПА;
- 2) описание всех известных и эффективных способов, механизмов, подходов к разрешению проблемных вопросов, на решение которых направлено принятие НПА, в том числе применявшихся на разных исторических этапах и в зарубежной практике;
- 3) анализ предлагаемых проектом НПА способов, механизмов, подходов к разрешению поставленных проблемных вопросов, возможных последствий от принятия тех или иных способов разрешения проблемных ситуаций, предлагаемых проектом.

Следующим этапом развития системы анализа и оценки НПА стало создание в 2015 году института анализа регуляторного воздействия. Согласно Предпринимательскому кодексу Республики Казахстан анализом регуляторного воздействия является аналитическая процедура сопоставления выгод и затрат от вводимого регуляторного инструмента и связанных с ним требований, позволяющая оценивать достижение целей государственного регулирования в последующем. Его цель - повышение действенности и эффективности государственной политики в части использования конкретных регуляторных инструментов через оценку альтернативных подходов регулирования для

достижения определенных целей или решения четко определенных проблем. Анализ регуляторного воздействия проводится регулирующими государственными органами в отношении разрабатываемых ими проектов документов. Его результаты рассматриваются уполномоченным органом по предпринимательству, который дает заключение о соблюдении регулирующими государственными органами установленных процедур, а в случае несогласия с выводами проводит альтернативный анализ регуляторного воздействия.

При этом АРВ распространяется исключительно на внедрение новых регуляторных инструментов в отношении субъектов частного предпринимательства, тогда как оценка социально-экономических последствий и научная экономическая экспертиза охватывают более широкий спектр социально-экономических последствий для трех целевых групп: государство, бизнес, население. Вместе с тем, как показывает практика, оценка многими государственными органами-разработчиками проводится не на должном уровне, формально, без экономического обоснования и расчетов.

Кроме того, в результате практического опыта проведения оценки и экспертизы было выявлено, что утвержденная форма Паспорта включает в себя некоторые разделы, не несущие в себе какой-либо информативности для проведения оценки социально-экономических последствий регулирования, т.к. представляют собой сугубо юридическую информацию.

Вместе с тем, в действующем Паспорте отсутствует анализ проблем, на решение которых направлен законопроект, без чего невозможно определить насколько правильно поставлены цели и способы

решения проблемы. Не проводится анализ текущей ситуации и мер государственного регулирования, применяемых в настоящее время. Отсутствие этих данных может способствовать излишнему государственному регулированию. Также отсутствует анализ лучшей зарубежной практики решения установленной проблемы, что затрудняет определение обоснованности и степени вероятной успешности выбранного варианта, не приводятся альтернативные способы регулирования и иные варианты решения проблем, рассмотренные государственным органом-разработчиком. Отсутствуют альтернативные варианты достижения поставленной цели, что затрудняет проведение полного анализа объективности, целесообразности выбранного способа и внесение концептуальных изменений в проект закона. При проведении анализа выгод и издержек зачастую отсутствует количественная оценка выгод и издержек (в стоимостном выражении) целевых групп.

На сегодняшний день оценка социально-экономических последствий действий принимаемых законов и научная экономическая экспертиза проводится только по проектам законов РК. Это связано с тем, что законопроекте отсутствуют инструменты и механизмы реализации регулирования (подзаконные нормативно-правовые акты) и наблюдается множество отсылочных норм, что создает условия для развития коррупции, усложнению административных процедур со стороны государственных органов.

Кроме того, на сегодняшний день в Казахстане отсутствуют требования к порядку организации публичных консультаций и представлению их результатов. Не установлена компетенция государственных органов по учету и систематизации

публичных консультаций, отсутствует методика их проведения. В большинстве случаев публичные консультации, проводимые государственными органами носят неформальный характер. Согласно Закону РК «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V, разработанные проекты концепций законопроектов и нормативных правовых актов вместе с пояснительными записками и сравнительными таблицами к ним размещаются для публичного обсуждения на интернет-ресурсах. Однако следует отметить низкую активность обсуждения данных проектов, в основном, в связи с низкой осведомленностью населения о данном процессе, а также сложностью восприятия юридической техники.

Вместе с тем, в Казахстане отсутствует полноценная и объективная оценка экономической эффективности реализации законов РК. Ретроспективный анализ законодательства в настоящее время сводится к правовому мониторингу. Согласно Правилам проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденным Постановлением Правительства РК от 25 августа 2011 года № 964, правовой мониторинг НПА ведется структурными подразделениями и (или) ведомствами уполномоченного органа в отношении НПА, разработанных и (или) принятых соответствующим уполномоченным органом. Данный процесс координируется Министерством юстиции РК и в большей степени концентрируется на выявлении противоречащих законодательству РК, устаревших, коррупциогенных и не эффективно реализуемых норм права. В связи с этим, следует отметить, что мониторинг не направлен на проведение полноценной оценки экономической эффективности нормативной правовой базы.

Основываясь на анализе лучшей международной практики по организации процесса принятия регулятивных решений, были выработаны рекомендации по совершенствованию процесса оценки социально-экономических последствий законопроектов и научной экономической экспертизы.

Так, одним из важных моментов при формировании полноценной системы оценки является обеспечение политической поддержки на высшем уровне. Эта тенденция подтверждается назначением в 29 из 34 стран ОЭСР Министра или другого высокопоставленного должностного лица, ответственного за содействие правительству в реализации регуляторной реформы (ОЭСР, 2015). Кроме того, мировой опыт оценки регулятивных решений свидетельствует о необходимости поддержки, контроля и надзора за процессом оценки специальным подразделением при Правительстве либо министерстве. Так, за проведение процесса оценки в различных странах официально закрепляются следующие ответственные государственные органы:

- в Великобритании - Исполнительный комитет по лучшему регулированию Министерства бизнеса, инноваций и навыков (Better regulation executive, Department for business, innovation and skills);
- в США - Административно-бюджетное управление (Office of Management and Budget) при Администрации Президента;
- в Канаде - Сектор по вопросам регулирования Секретариата Казначейского Совета Канады (Regulatory Affairs Sector of the Treasury Board of Canada Secretariat) при Кабинете министров;
- в Австралии - Управление лучшей практики регулирования Министерства финансов и

дерегулирования (Office of Best Practice Regulation, Department of Finance and Deregulation);

- в России - Департамент оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития РФ;
- в Европейском союзе - Совет по оценке воздействия (Impact Assessment Board), работающий под руководством Президента Комиссии.

Данные органы осуществляют методологическое сопровождение и контроль проведения процесса оценки государственными органами – разработчиками НПА.

Кроме того, необходимо усовершенствовать форму Паспорта, исключив некоторые громоздкие разделы и ввести информативные разделы, необходимые для проведения полного анализа объективности, целесообразности разработанного регулирования.

Также предлагается расширить сферу охвата оценки и экспертизы, используя механизмы оценки совокупностей правовых актов различных уровней (от законопроектов, проектов НПА Правительства РК, центральных государственных органов до конкретных правил, порядков, инструкций и т.д.) закрепив за государственными органами-разработчиками обязанности по предоставлению с проектом закона материалов, включающих сопутствующие подзаконные НПА (проекты).

Вместе с тем, необходимо формализовать процесс публичных консультаций. Как показывает мировая практика, проведение эффективных консультаций с потенциальными адресатами регулирования является одним из ключевых условий принятия качественных

решений в области государственного регулирования. Например, «Общие принципы и минимальные стандарты консультаций с заинтересованными лицами, проводимые Комиссией ЕС», принятые Комиссией ЕС 11 декабря 2002 г. (СОМ(2002)704), особо отмечают, что консультации с заинтересованными сторонами должны сопровождать процесс принятия решений, однако, не могут заменять его, поскольку только уполномоченные органы наделены ответственностью за решения, принимаемые в рамках нормотворческого процесса. Основной принцип проведения консультаций, декларируемый Комиссией ЕС - «заинтересованные лица в процессе консультаций имеют право голоса, но не право голосовать». В то же время, как отмечает Комиссия ЕС, эффективные консультации, обеспечивая вовлеченность потенциальных адресатов регулирования в формирование государственной политики, помогают улучшить ее качество.

Также предлагается закрепить за государственными органами-разработчиками проведение комплексной оценки экономической эффективности реализации принятых законов. Ретроспективная оценка НПА будет включать в себя анализ фактически достигнутых целей и задач регулирования, степень его результативности и реализуемости на практике, а также возникновение побочных эффектов. К примеру, в Дании результаты реализации принятых законов анализируются после трех лет их действия. Германия использует концепцию ретроспективного ОРВ, оценивающую степень достижения целей регулирования. В Великобритании в заключении оценки воздействия указывается, каким образом и когда должна быть оценена эффективность введенного регулирования. Кроме того, наряду с внутренним мониторингом государственного органа,

проводится независимый аудит эффективности государственного регулирования (Ахметжанова и другие, 2012).

Таким образом, сложившаяся ситуация в мировой экономике и современные тенденции в регулировании требуют совершенствования инструментов, направленных на повышение качества регулятивных решений. Обобщая развитие оценки принимаемых регулятивных мер в мировой практике, можно отметить, что процесс развития оценки происходил постепенно под влиянием институциональных, социальных, культурных и правовых особенностей развития данных стран и как таковая универсальная ее модель отсутствует. Однако накопленный ими положительный опыт может и должен быть адаптирован и использован для Казахстана. Совершенствование процесса оценки социально-экономических последствий принимаемых регулятивных решений в рамках предложенных в статье рекомендаций может стать одним из важнейших инструментов реформирования государственного управления путем отсеивания необдуманных и нецелесообразных регулятивных решений.

#### ***Список использованных источников***

Атаманчук, Г., 2010. *Теория государственного управления*. Москва: Омега-Л, 525 с.

Ахметжанова, С., Тусупбеков М., Аубакирова Ж., Джилкибаева А., Дуйсембаева А., Жексенаева К., Искаков С., Копешова К., Кысыков А., Тілеуберген Д. 2012. *Применение оценки регулирующего воздействия в Казахстане: теория, проблемы, пути совершенствования*. Астана: АО «Институт экономических исследований», 150 с.

Всемирный экономический форум, 2015. *Отчет о глобальной конкурентоспособности 2015-2016*. Женева: ВЭФ, 384 с.

Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213.

Закон Республики Казахстан «О Правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V.

Кабинет Министров Великобритании, 2016. *Cutting red tape*. [ <https://cutting-red-tape.cabinetoffice.gov.uk/> ]

Комиссия ЕС, 2002. *Общие принципы и минимальные стандарты консультаций с заинтересованными лицами, проводимые Комиссией ЕС*.

Министерство бизнеса, инноваций и профессионального образования Великобритании, 2016. *'One-in, two-out' rule*. [ <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-business-regulation/2010-to-2015-government-policy-business-regulation#appendix-4-operating-a-one-in-two-out-rule-for-business-regulation> ]

ОЭСР, 2006. *Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия*. ОЭСР, 49 с.

ОЭСР, 2015. *Обзор регуляторной политики*. Париж: ОЭСР, 226 с.

Постановление Правительства Республики Казахстан «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» от 30 мая 2002 года № 598.

Постановление Правительства РК «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов» от 25 августа 2011 года № 964.

Правительство Австралии, 2015. Cutting red tape. [ <https://cuttingredtape.gov.au/> ]

Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года №375-V.

Холодов, Л., 1997. *Основы государственной экономической политики*. Москва: 226 с.

## ПРИНЦИП ПРОФЕССИОНАЛИЗМА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ

---

*Надежда Богдан, Евгений Бойко, Ирина Бушуева<sup>94</sup>*

### **Аннотация**

*В статье изложены результаты анализа становления и реализации принципа профессионализма в государственной кадровой политике России. На основе изучения законодательных и нормативных правовых актов, практики управления кадрами государственной службы, широкого анализа теоретических источников выявлены тенденции в развитии принципа профессионализма в государственной кадровой политике. Сделанные выводы могут быть интересны и полезны ученым и специалистам-практикам системы управления кадрами государственной службы России и других стран.*

---

<sup>94</sup> Богдан Надежда Николаевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры управления персоналом Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Новосибирск, email: [bogdan-nn@mail.ru](mailto:bogdan-nn@mail.ru); Бушуева Ирина Петровна, кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры управления персоналом Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Новосибирск, email: [irina\\_lyarskaya@mail.ru](mailto:irina_lyarskaya@mail.ru); Бойко Евгений Александрович, кандидат политологических наук, советник директора Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Новосибирск, email: [boyko@sapa.nsk.su](mailto:boyko@sapa.nsk.su)

### **Ключевые слова**

Государственная кадровая политика, государственная служба, управление кадрами государственной службы, принципы кадровой политики, профессионализм государственных служащих.

### **Введение**

Система государственного управления в России прошла длительный и сложный период становления, сопровождавшийся постоянным реформированием института государственной службы и трансформацией принципов и подходов к ее кадровому обеспечению. Данные принципы находят свое отражение в государственной кадровой политике, а их реализация в конечном итоге приводит к качественным изменениям в кадровом составе органов государственного управления.

В сложившихся условиях актуальность изучения проблемы профессионализма государственных гражданских служащих высока и обусловлена целым рядом обстоятельств:

– во-первых, современными требованиями повышения профессионального уровня кадров органов государственного управления. В федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)»<sup>95</sup> указано, что «...непременным условием повышения эффективности

---

<sup>95</sup> Проект Указа Президента Российской Федерации «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» (по состоянию на 29.01.2015) (подготовлен Минтрудом России). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/>.

системы государственного управления в соответствии с вызовами современности и потребностями развития страны является компетентность и профессионализм государственного управленческого аппарата, обеспечиваемые посредством непрерывного развития творческого, личностного и профессионального потенциала государственных служащих...» (абз. 1, разд. 5). К тому же поставлена задача «...в целях реализации принципа непрерывности развития государственных служащих внедрение в систему государственной службы новых подходов к обеспечению непрерывного мотивированного повышения профессионализма и компетентности государственных служащих...» (абз. 2, разд. 5);

– во-вторых, необходимостью систематизации и углубления знаний о сущности и специфике профессионализма в сфере государственной гражданской службы, для дальнейшей разработки научно-методического обеспечения кадровой деятельности;

– в-третьих, множественностью разнонаправленных исследований аспектов профессионализма в психологии, социологии управления, акмеологии и других науках и необходимостью выработки единого подхода к пониманию этого процесса, поиска эффективных механизмов управления в сфере государственной гражданской службы;

– в-четвертых, спецификой состояния кадрового потенциала государственной гражданской службы, тенденциями в динамике количественных и качественных характеристик и необходимостью их сравнительного изучения на региональном уровне с

целью создания условий для раскрытия профессионализма государственных служащих;

– в-пятых, наличием проблем в управлении профессиональным развитием государственных гражданских служащих, связанных с несовершенством нормативно-правового регулирования данной деятельности и его организационным обеспечением, необходимостью внедрения современных подходов.

Таким образом, актуальной задачей является изучение становления и реализации принципа профессионализма в государственной кадровой политике с целью достижения государственными служащими необходимого уровня профессиональной компетентности.

В настоящей статье на основе анализа теоретических положений, нормативных правовых актов, экспертного опроса рассмотрен процесс становления принципа профессионализма в государственной политике на различных этапах реформирования системы государственного управления России, проанализированы основные проблемы его реализации в практике управления кадрами государственной гражданской службы.

### **Основная часть**

Анализ многочисленных публикаций, посвященных изучению государственной кадровой политики с исторических, политологических, социологических, правовых позиций, выявляет множественность взглядов, подходов к оценке ее состояния и эффективности.

Вопросы кадровой политики в целом и профессионального состава кадров государственной гражданской службы в частности освещены в работах

К. О. Магомедова, Б. Т. Пономаренко, А. И. Турчинова. В ряде работ Л. В. Вагиной, В. Д. Граждан, Е. А. Литвинцевой, Б. Т. Пономаренко и др. представлены теоретические основы государственной кадровой политики, материалы социологических исследований, а также выявлены проблемы в социологическом обеспечении управления кадровыми процессами.

Так, уже в определении дефиниции «государственная кадровая политика» нет единого понимания: одни авторы исходят из понимания политики как принципов выработки и реализации деятельности, связанной с отношениями между индивидами, сутью которой является определение целей и форм взаимодействия в какой-либо сфере общества (в данном случае – в сфере управления кадрами), а другие – как особого вида деятельности, связанного с получением и осуществлением власти, прежде всего, государственной<sup>96</sup>.

В нашем понимании государственная кадровая политика представляет собой систему научно обоснованных и закрепленных в законодательных и нормативных правовых документах целей, задач, принципов, приоритетов деятельности по установлению и регулированию кадровых процессов и отношений в государственных органах в конкретных условиях развития общества. Последний аспект предполагает динамичное развитие принципов кадровой политики под влиянием социально-политических преобразований в обществе.

Первые попытки институализации государственной кадровой политики приняты еще в 1991 году, когда

---

<sup>96</sup> См., например, Турчинов А. И. *Профессионализм и кадровая политика: проблемы развития теории и практики.* – М., 1998. Магомедов К. О. *Социология государственной службы.* – М., 2010.

распоряжением Президента РСФСР от 14 августа 1991 года № 17-рп была учреждена должность Государственного секретаря РСФСР, к функциям которого относилась «координация кадровой политики Президента РСФСР»<sup>97</sup>.

А уже в Постановлении Правительства РСФСР от 23 ноября 1991 г. № 16 было предусмотрено «...в целях оперативного и качественного решения вопросов кадрового обеспечения радикальной экономической реформы и совершенствования системы государственных и муниципальных органов власти и управления образовать Департамент государственной службы РСФСР...»<sup>98</sup>. Однако при подготовке Указа Президента РСФСР о структуре органов исполнительной власти от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»<sup>99</sup> название «Департамент государственной службы» было изменено на «Главное управление по подготовке кадров для государственной службы» (Роскадры)<sup>100</sup>. Функции Роскадров сводились преимущественно к организации системы подготовки, обучения госслужащих на базе

---

<sup>97</sup> Об утверждении Положений о Государственном совете при Президенте РСФСР и о Государственном секретаре РСФСР и его Канцелярии: Распоряжение Президента РСФСР от 14.08.1991 № 17-рп // СПС Консультант-Плюс (утратил силу).

<sup>98</sup> Об образовании Департамента государственной службы РСФСР: Постановление Правительства РСФСР от 23.11.1991 № 16 // СПС Консультант-Плюс (утратил силу).

<sup>99</sup> О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР: Указ Президента РСФСР от 28.11.1991 № 242 // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР от 28.11.1991, № 48, ст. 1696 (утратил силу).

<sup>100</sup> Вопросы главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.1992 № 145 (ред. от 04.09.1995) // СПС Консультант-Плюс (утратил силу).

реорганизуемых в то время Высших партийных школ. Тем не менее Роскадры отчасти выступили субъектом государственной кадровой политики, заложив основу для нормотворчества в сфере создания госслужбы России в целом и системы подготовки ее кадров в частности<sup>101</sup>.

В ходе целенаправленного формирования института государственной службы в соответствии с Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»<sup>102</sup> и Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>103</sup> в числе принципов государственной службы провозглашался принцип профессионализма и компетентности, а в качестве требований к квалификации служащих определено требование наличия высшего профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление» (ч. 4 ст. 6), установлено право проходить «...переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета» (п. 8 ч. 1 ст. 9) и обязанность «...поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей», а также гарантировано продвижение по

---

<sup>101</sup> Беков Х. А. Опыт создания федерального ведомства по делам госслужбы // Чиновник. – 2001. – № 3 (13). – С. 22–41.

<sup>102</sup> Об утверждении Положения о федеральной государственной службе: Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 г. № 2267 // Собрание актов Президента Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1993 г. – № 52. – ст. 5073 (утратил силу).

<sup>103</sup> Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) // СЗ РФ, 31.07.1995, № 31, ст. 2990 (утратил силу).

службе с учетом результатов и уровня квалификации (п. 7 ч. 1 ст. 10).

Таким образом, на данном этапе становления государственной службы была заложена база для создания профессионального кадрового состава. В дальнейшем при разработке в 2001 году «Концепции реформирования системы государственной службы», включающей специальный раздел «Кадровая политика в системе государственной службы», было заявлено в качестве приоритетной задачи «...управление развитием профессиональных качеств государственных служащих...»<sup>104</sup>.

Так, впервые был законодательно оформлен принцип кадровой политики – как указание, направляющая установка, требование – развитие профессиональных качеств служащих и подчеркнута необходимость управления данным процессом.

Изучение принятых в последующие годы нормативных правовых актов, регламентирующих государственную гражданскую службу, показывает, что в них имеет место переход от провозглашения профессионализма как требования к определению механизмов его реализации. Так, в Федеральном законе РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы обозначена «...профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих...».

---

<sup>104</sup> Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом Российской Федерации от 15 августа 2001 г.) // СПС Гарант.

В Указе Президента РФ от 28 декабря 2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ» отмечена необходимость «...создания программ государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих...»<sup>105</sup>. А в «Государственных требованиях к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих РФ» (утв. Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362) понятие дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих уточнено как образование, направленное на «...непрерывное профессиональное развитие» госслужащих Российской Федерации...»<sup>106</sup>.

В «Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» (утв. Указом Президента РФ от 10 марта 2009 № 261) в качестве одной из целей указано «...формирование и реализации программ ... профессионального развития государственных служащих...», а среди ожидаемых результатов отмечены «...создание необходимых условий для профессионального развития государственных служащих...» и «...разработка и внедрение в государственных органах программ и индивидуальных

---

<sup>105</sup> О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2006 № 1474 (ред. от 01.07.2014) // СЗ РФ, 01.01.2007, № 1 (часть I) ст. 203.

<sup>106</sup> Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 362 // СЗ РФ, 12.09.2008, № 19 ст. 2194.

планов профессионального развития государственных служащих...»<sup>107</sup>.

Следует отметить, что появление данных принципов в нормативных актах обусловлено не только объективными условиями – этапом развития общества, социально-политическими преобразованиями в целом и реформированием института государственной службы в частности, но и научным обоснованием, развитием взглядов на профессионализацию кадров государственного управления.

Так, Л. А. Обухова отмечает, что «...во второй половине 90-х годов российскими учеными была разработана концепция профессионализации как целостного, непрерывного процесса становления личности как специалиста и профессионала...», при этом понятие профессионализации в основном отождествлялось с уровнем развития профессиональных качеств человека. Автором понятие профессионализации кадров государственной службы дополнено построением структуры управления, которое ориентировано на профессионализм органов государственной власти, разработку программ профессионального образования<sup>108</sup>.

Начиная с 2003 года во всех законодательных актах о государственной службе в Российской Федерации она определяется как профессиональная служебная

---

<sup>107</sup> О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 61 (ред. от 10.08.2012) // СЗ РФ, 16.03.2009, № 11, ст. 1277.

<sup>108</sup> Обухова Л. А. Профессионализация кадрового обеспечения государственной гражданской службы Российской Федерации (социологический анализ). – М., 2007.

деятельность<sup>109</sup>. Если исходить из сущностного содержания понятия «профессия» как рода трудовой деятельности, требующего определенных знаний, умений и навыков, которые обеспечиваются обучением<sup>110</sup>, а также совокупности присущих человеку специальных знаний, умений и навыков, приобретаемых в результате специальной подготовки или длительной практической деятельности<sup>111</sup>, то становится понятным требование необходимости приобретения служащими профессионального образования. Однако анализ публикаций, посвященных построению теоретической модели государственной службы как особого вида профессиональной деятельности (Г. В. Атаманчук, Д. В. Граждан, С. В. Дергачев и др.) позволяет сделать вывод, что данный процесс к настоящему времени не завершен, основной причиной является динамизм и сложность предметной области, в которой происходит становление и функционирование профессии государственного служащего<sup>112</sup>.

По-видимому, это и приводит к широкой полемике в научных кругах и среди практиков, вузовских преподавателей и специалистов органов

---

<sup>109</sup> О системе государственной гражданской службы Российской Федерации: ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ, 02.06.2003, №22, ст. 2063; О государственной гражданской службе Российской Федерации: ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) // СЗ РФ, 02.08.2004, №31, ст. 3215.

<sup>110</sup> Социология государственной службы. Терминологический словарь-справочник. – Ростов н/Д, 1996. – С. 61.

<sup>111</sup> Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблема развития теории и практики. – М., 1998. – С. 107.

<sup>112</sup> См., например, Дергачев С. В. Управление профессионально-квалификационным развитием персонала государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. – М., 2008; Атаманчук С. Г. Государственная служба: кадровый потенциал. – М., 2001. и др.

государственного управления в отношении профиля требуемого образования – наличия обязательной профессиональной подготовки для государственных служащих по направлению «Государственное и муниципальное управление». С одной стороны, очевидно, что профессионализация в данной сфере обуславливает ее необходимость, что подтверждается принятием и реализацией Федерального государственного образовательного стандарта по данному направлению (код 38.03.02). С другой стороны, в разработанном Министерством труда и социальной защиты «Методическом инструментарии по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы» в разделе 2 «Функциональные квалификационные требования» требования к направлению подготовки (специальности) профессионального образования устанавливаются в соответствии с направлениями профессиональной служебной деятельности, и это в том числе «Экономика», «Финансы и кредит», «Юриспруденция» и др.<sup>113</sup>

В нашем исследовании мы исходим из того, что при любом направлении профильной подготовки овладение профессией госслужащего требует формирования и развития соответствующих профессиональных качеств, что актуализирует необходимость управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих.

---

<sup>113</sup> *Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим: Версия 2.0 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Kvaltreb.docx>.*

Всестороннее изучение подходов к определению понятия «профессионализм государственных гражданских служащих» и его составляющих показывает, что содержание дефиниции определяется той концепцией, идеологией, мировоззрением, которая лежит в основе исследовательской позиции<sup>114</sup>.

В целом, профессионализм как одна из определяющих характеристик трудовой деятельности субъекта чаще всего привлекала психологов, и именно здесь накоплен наибольший исследовательский опыт (работы А. А. Деркача, В. Г. Зазыкина, А. Г. Ковалева, А. К. Марковой, П. П. Платонова, В. Д. Шадрикова, В. М. Шепеля и др.). В рамках психологического, а позднее – психолого-акмеологического подходов – профессионализм, прежде всего, рассматривается сквозь призму психофизиологических и функционально-психологических качеств. Профессионализм либо отождествляется с самой деятельностью и понимается как ее вид, требующий определенных знаний, умений и навыков, либо редуцируется к личности как

---

<sup>114</sup> См., например Атаманчук С. Г. Государственная служба: кадровый потенциал. – М., 2001. – С. 18–21; Бакушев В. В. Государственная кадровая политика и формирование резерва на государственной гражданской службе. – Ростов н/Д, 2009. – С. 187–190; Пономаренко Б. Т. Инновационные аспекты совершенствования профессионального образования кадров управления // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. – 2013. – № 11 (16). – С. 123–127; Пономаренко Б. Т. Инновационные подходы к профессиональному развитию государственных гражданских служащих // Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом. – 2013. – № 1. – С. 245; Сулемов В. А. Оценка и профессиональное развитие государственных служащих. – М., 2009. – С. 64–67; Турчинов А. И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития // Социально-профессиональное развитие государственной службы. – М., 2014. – С. 125–132.

определенная системная организация сознания, психики человека<sup>115</sup>.

Проблеме профессионализма уделяют значительное внимание и социологи. Так, Т. Г. Калачева рассматривает профессионализм как характеристику качества деятельности и предлагает методiku диагностики профессионализма и профессиональных установок<sup>116</sup>. В. А. Мальцев и П. А. Марченков рассматривают это понятие как социальную категорию, исследуют формы его проявления и возникающие в связи с этим задачи<sup>117</sup>.

Анализ работ по проблеме профессионализации государственной службы (Г. В. Атаманчук, А. А. Деркач, В. Г. Игнатов, Е. П. Ильин, В. Ф. Ковалевский, И. П. Литвинов, Е. В. Охотский, А. И. Турчинов, В. Ю. Фомичев и др.) показывает, что исследователи рассматривают профессионализм как объективно обусловленную категорию, делают акцент на том, что «профессионализм как социально-управленческая категория не может быть статичным, как раз и навсегда установленное состояние, он должен постоянно обогащаться, совершенствоваться...»<sup>118</sup>.

Таким образом, как правило, профессионализм понимается как процесс нахождения или выражения

---

<sup>115</sup> Деркач А. А. Психолого-акмеологические основания и средства оптимизации личностно-профессионального развития конкурентоспособного специалиста // Акмеология. – 2013. – № 2. – С. 9–18.

<sup>116</sup> Калачева Т. Г. Профессионализм государственных служащих субъекта Федерации: методологический и методический подходы к анализу проблемы. Н. Новгород, 1998. С. 31–37.

<sup>117</sup> Мальцев В. А. Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих. – М., 1997. – С. 8–15.

<sup>118</sup> Граждан В. Федеральная государственная служба: проблема системности // Власть. – 1996. – № 10. – С. 55–58.

(проявления) себя в профессии, имеющий в целом восходящий характер.

В современных условиях существенно меняется содержание понятия «профессия». На первый план выступает не готовый набор профессиональных навыков, а способность человека «расти» в профессии, умение анализировать свой профессиональный уровень, «конструировать» четкие навыки, обнаруживать и осваивать новые знания и профессиональные зоны в соответствии с меняющимися требованиями рыночной ситуации. В таком понимании проявляется представление о процессе развития как качественном переходе от низшего к высшему; от свернутого к развернутому, раскрытому, в целом из одного состояния в другое, совершенное<sup>119</sup>.

Дальнейшее развитие системы государственного управления происходит в рамках реализации программ реформирования государственной службы. Так, в утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» в качестве цели заявлено «...формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы...», а одной из ключевых задач является «...внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности...»<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Шаповаленко В. И. *Возрастная психология*. – М., 2009. – С. 98–106.

<sup>120</sup> О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) // СЗ РФ, 16.03.2009, № 11, ст. 1277.

Несмотря на то, что в данной программе определены задачи, полномочия и ответственность, выделены сроки и ресурсы для ее реализации, в работе государственных органов, как отмечают эксперты, «...используются устаревшие кадровые технологии, а современные методы кадровой работы не получили широкого распространения, уровень профессиональной подготовки государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы...»<sup>121</sup>.

Сложности и проблемы в реализации программы потребовали конкретизации принципов и механизмов кадровой политики, что нашло свое отражение в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором обозначена необходимость внедрения «...принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы», предусматривающих, в том числе: формирование кадровых резервов и их активное практическое использование; формирование перечня квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода; расширение использования механизма ротации; развитие института наставничества на государственной гражданской службе и др.<sup>122</sup>. В настоящее время с целью внедрения новых механизмов кадровой политики реализуются пилотные

---

<sup>121</sup> Там же.

<sup>122</sup> Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 // СЗ РФ, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.

проекты на базе отдельных федеральных государственных органов<sup>123</sup>.

Перспективы развития государственной гражданской службы в наиболее завершенном виде отражены в готовящемся в настоящее время к утверждению проекте Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы) и плане мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года»<sup>124</sup>.

Данная программа обусловлена необходимостью перехода от теоретических и методических разработок к практике масштабных преобразований в управлении кадрами данной сферы.

Как отмечается в обосновании необходимости программы, за прошедший период реформирования и развития государственной службы произошли изменения в нормативном правовом регулировании института государственной службы, а также в отдельных организационных механизмах ее прохождения. При этом изменения в стратегии формирования кадрового состава на государственной службе требуют внедрения новых принципов государственной кадровой политики. Однако их применение в практике управления

---

<sup>123</sup> *Пилотные проекты по внедрению новых принципов кадровой политики на государственной гражданской службе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rezerv.gov.ru/GovService.aspx?t=79>.*

<sup>124</sup> *Проект Указа Президента Российской Федерации «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» (по состоянию на 29.01.2015) (подготовлен Минтрудом России). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/>*

обусловлено существующими проблемами в работе кадровых служб.

Так, при возрастающем дефиците квалифицированных специалистов кадровые службы государственных органов слабо ориентированы на осуществление функций по подбору, оценке и развитию персонала; недостаточна мотивация руководителей государственных органов к внедрению технологий управления персоналом; сложившаяся система дополнительного профессионального образования не в полной мере отвечает потребностям в профессиональном развитии государственных служащих в условиях стремительного обновления внешней и внутренней среды и не обеспечивает формирование новых компетенций и др.

В проведенном нами опросе эксперты отмечали, что кадровые службы государственных органов выполняют различные роли в деятельности по профессиональному развитию служащих <sup>125</sup>. В большей степени роль организатора мероприятий по профессиональному развитию (46 %), а также контрольная и консультирующая (по 31 % соответственно).

В качестве основных проблем в практической реализации деятельности по развитию профессионализма государственных служащих в органах государственного управления эксперты выделяют:

– отсутствие единства в понимании значимости и сущности профессионального развития у ученых и практиков, у руководителей и служащих (38 %);

---

<sup>125</sup> *Профессиональное развитие государственных гражданских служащих: методологические проблемы и пути их решения. НИР. Зарегистрировано в ГИФНД. Рег. номер 01201370989 от 11.09.2013 г. Руководитель: к. с. н., доцент Богдан Н. Н.*

- отсутствие четко разработанных методов, технологий, процедур профессионального развития (31 %);
- невозможность полноценно заниматься вопросами профессионального развития из-за перегруженности работой (31 %);
- слабую подготовку в области внедрения новых принципов кадровой политики и реализации современных кадровых технологий (24 %);
- отсутствие системности в оценке и развитии государственных гражданских служащих (18 %).

В целом, анализ результатов исследования позволил сделать вывод о том, что кадровые службы органов государственного управления ведут планомерную работу по организации переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, которые воспринимаются ими как эффективная форма профессионального развития. В то же время оценка развития личности служащего как профессионала, роста его компетентности и связанное с этим должностное продвижение и прохождение государственной службы в целом не являются объектом пристального внимания специалистов кадровых служб.

На наш взгляд, выявленные проблемы делают необходимыми меры по оптимизации управления развитием профессионализма государственных гражданских служащих.

В связи с этим в 2015–2018 годах предлагается осуществлять профессиональное развитие государственных служащих на основе принципа его непрерывности, реализации новых подходов к развитию профессиональных качеств государственных служащих на основе индивидуального планирования мероприятий

по профессиональному развитию, карьерному росту и регулярной оценке профессионального потенциала.

Обращает внимание, что в тексте данной программы существенно изменилась терминология: используются ранее не употреблявшиеся понятия «непрерывное профессиональное развитие», «управление персоналом», «карьерный рост», «мотивированное профессиональное развитие» и др. Все это свидетельствует о смене парадигмы в управлении кадрами госслужбы: переходе от концепции кадровой работы к современной концепции управления персоналом на основе компетентностного подхода.

Вместе с тем в данном проекте и других нормативных правовых документах термины «компетенция» и «компетентность» не раскрываются. Однако из контекста их употребления можно установить, что компетенции понимаются как «вопросы ведения». Например, «...расширение пределов компетенции гражданских служащих категории «специалисты» с предоставлением права принимать юридически значимые решения по определенным вопросам...» или «...недостаточная мотивация руководителей государственных органов к внедрению технологий управления персоналом в связи с сосредоточением на вопросах непосредственной компетенции...»<sup>126</sup>.

Наряду с этим, встречается употребление терминов «компетенция» и «компетентность» в другом контексте: «...сформировать механизмы мотивации служащих к профессиональному развитию, повышающему уровень их компетенции и обеспечивающему должностной рост...», «...обладание соответствующими

---

<sup>126</sup> Там же.

компетенциями не оценивается в ходе отбора...», «...квалификационные требования к должностям гражданской службы не позволяют объективно оценить уровень компетентности кандидата, претендующего на замещение вакантных должностей...», «...проведение мероприятий по профессиональному развитию служащих, мотивации служащих к самообразованию и повышению уровня своей компетентности...».

Очевидно, что в данном понимании «компетентность» и «компетенции» рассматриваются как определенный набор личностных качеств или характеристик, необходимых для успешной профессиональной деятельности.

Изучение многочисленных работ исследователей, посвященных проблеме компетентности (И. А. Зимняя, Э. Ф. Зеер, Е. И. Кудрявцева, А. К. Маркова и др.), показывает, что при всех отличиях во взглядах и подходах компетентность чаще всего определяется как системная интеграция знаний, умений, навыков (профессиональных – если речь идет о профессиональной компетентности), профессионально важных качеств личности, а также ее готовности реализовать их в деятельности и проявить в поведении для достижения требуемых результатов. В основе компетентности лежит набор компетенций – отдельных разносторонних способностей.

На наш взгляд, именно интегративный подход, определяющий компетентность как своего рода сплав профессиональных знаний, умений, навыков и социального поведения, системно организованные интеллектуальные, коммуникативные и личностные качества, позволяет показать взаимосвязь квалификации (традиционно лежащей в основе профессионализма и

определяемой образовательными стандартами) и компетенций как способностей человека.

Вместе с тем в государственной гражданской службе термин «компетенции» понимается иначе, чем в менеджерской (как требования к формам поведения и действиям физического лица) или юридической практике (как совокупность полномочий, определяемых законодательно или нормативно). По мнению Е. И. Кудрявцевой компетенции государственных служащих содержат в себе три основные характеристики: полномочия, определяемые в конкретном государственном органе; обязанности, определяемые должностным регламентом; особенности поведения и реализации действий, связанные с индивидуальными характеристиками служащего<sup>127</sup>.

Исходя из рассмотренных подходов, профессиональная компетентность государственных гражданских служащих означает согласованность объективных требований к должности и уровню профессионализма служащих, их личностных характеристик и способностей, обеспечивающих эффективность деятельности, а направленность государственной кадровой политики на повышение компетентности реализуется в утверждении принципа необходимости постоянного профессионального развития.

Обобщение взглядов исследователей показывает, что процесс профессионального развития рассматривается с разных сторон, выделяются различные аспекты и составляющие.

---

<sup>127</sup> Кудрявцева Е. И. Компетенции государственного гражданского служащего как исследовательская проблема // *Настоящее и будущее социальных технологий: материалы VIII международной конференции*. – СПб, 2011.

Так, Ю. М. Локонова понимает под профессиональным развитием динамичный, вариативный, системно-организованный, индивидуально-творческий процесс становления специалиста как профессионала<sup>128</sup>. Профессиональное развитие рассматривается ею широко – как часть общего процесса профессиональной социализации индивида и осуществляется, по мнению автора, путем профессионального обучения и непосредственного включения в реальную социальную практику. Одним из главных факторов, оказывающих воздействие на профессиональное развитие, является сама профессиональная деятельность со всеми присущими ей особенностями.

С. В. Дергачев конкретизирует понятие профессионального развития, вводя дефиницию «профессионально-квалификационное развитие», под которой понимает процесс приобретения, адаптации и реализации профессионально значимых качеств и способностей государственного гражданского служащего в служебной деятельности. При этом автор считает, что основным фактором данного процесса является получение знаний, умений и навыков в специализированных учреждениях профессионального образования, а также путем самообразования<sup>129</sup>. Таким образом, автор считает дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих базовым элементом профессионально-квалификационного развития.

---

<sup>128</sup> Локонова Ю. М. *Профессиональное развитие кадров системы социальной защиты населения РФ.* – М., 2005. – С. 15–21.

<sup>129</sup> Дергачев С. В. *Управление профессиональным развитием государственных служащих в субъекте Российской Федерации.* – Йошкар-Ола, 2008. – С. 21.

Еще один компонент профессионального развития выделяется П. Г. Сидоровым – профессионально-должностное развитие как карьерный процесс в органах государственной службы. Профессионально-должностное развитие неразрывно связано с продвижением по службе, то есть качественные перемены в профессионально-должностном развитии кадров находят отражение в изменении статуса человека в организации и выражаются в форме его должностной карьеры<sup>130</sup>.

Некоторые авторы (А. М. Абдурагимов, А. А. Деркач, В. П. Соколов, В. И. Тихонова и др.) в своих работах вводят понятие «лично-профессиональное развитие», основным источником которого считается профессиональное самоопределение, а движущей силой – противоречия между способностями личности, мотивацией и требованиями конкретной профессиональной деятельности, нормативностью поведения человека. Процесс лично-профессионального развития сложно детерминирован: с внешней стороны лично-профессиональное развитие обусловлено спецификой профессиональной деятельности (структурой профессионально значимых качеств и компетенций, необходимых для эффективного решения профессиональных задач; содержанием и формами профессионального образования, обеспечивающими их развитие), а с внутренней стороны лично-профессиональное развитие обусловлено исходным уровнем психолого-акмеологических ресурсов человека (к которым относятся задатки и способности,

---

<sup>130</sup> Сулемов В. А. Состояние кадрового корпуса государственной службы как объекта образовательного воздействия // Компетентностный подход к образованию и профессионально-личностное развитие государственных служащих. – М., 2009. – С. 147–163.

определяющие профессиональные возможности, а также мотивация) и сензитивностью периода развития личности для формирования соответствующих профессионально важных качеств и компетенций.

Таким образом, понятие профессионального развития государственных служащих многогранно, в нем можно выделить:

- 1) профессионально-квалификационное развитие, связанное чаще всего с обучением и самообразованием государственных служащих, приобретением ими новых знаний и профессионального опыта;
- 2) профессионально-должностное развитие, связанное со служебно-должностным продвижением, возможностью использования служащего как в рамках конкретного государственного органа, так и (с учетом служебной ротации) в интересах всей системы государственного управления;
- 3) личностно-профессиональное развитие, понимаемое как динамический интегративный процесс, связанный с изменениями личностных и профессиональных характеристик, обеспечивающих новый уровень потребностей, готовности и возможности саморазвития и самореализации специалиста в процессе служебной деятельности.

Несмотря на сложность и многогранность данной категории, во многих публикациях, наряду с понятием «профессиональное развитие», часто используются как синонимичные понятия «профессиональный рост», «профессиональное (или чаще – служебно-должностное) продвижение», а также «карьерный рост». Однако при их тесной взаимосвязи, на наш взгляд, все же содержание данных понятий различно.

В основе понятия «профессиональный рост» лежит понимание роста как изменения, прежде всего, количественных характеристик какого-либо процесса, их усиление. Сходство понятий роста и развития проявляется тогда, когда модальность роста имеет позитивную окраску<sup>131</sup>.

Профессиональный рост – это освоение профессии во всей ее полноте и разнообразии, приращение профессиональных знаний, умений и навыков, приводящее, как правило, к признанию результатов труда профессиональным сообществом, приобретению авторитета в конкретном виде профессиональной деятельности. Погружение в узконаправленную деятельность позволяет человеку стать уникальным профессионалом и быть востребованным в своей сфере деятельности, выступать экспертом и т. п. Для продвижения по ступеням служебной иерархии необходимо развивать новые компетенции, которые не были задействованы прежде. Служебно-должностное продвижение (карьера в типичном понимании) – это расширение ответственности и полномочий, движение вверх, переход с одного уровня на другой.

До недавнего времени в законодательных актах по вопросам прохождения государственной службы термин «карьера» практически не употреблялся. Понятие «карьера» применительно к государственным гражданским служащим в нормативно-правовых актах стало применяться сравнительно недавно. В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской

---

<sup>131</sup> См., например: Михайлова Е. В. *Профессиональное развитие и карьерный рост менеджера // Управление развитием персонала.* – 2007. – № 1. – С. 2–8, № 2. – С. 144–151.

Федерации (2009–2013 годы)» (утв. Указом Президента от 10 марта 2009 г. № 261) указано, что необходимо создать «...условия для планирования устойчивого карьерного роста государственных служащих...», а также «...систему мотивации карьерного роста государственных служащих как важного условия прохождения государственной службы...». В Указе Президента от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» говорится о формировании кадровых резервов «...посредством подбора, подготовки и карьерного роста кандидатов...».

Как явствует из приведенных документов, карьера госслужащего соотносится преимущественно с вертикальным продвижением, имеющим восходящий характер. Справедливости ради следует отметить, что в научной типологии выделяется и горизонтальная карьера, в качестве маркера которой на государственной гражданской службе может выступать, например, присвоение очередного классного чина как отражение повышения профессионального уровня<sup>132</sup>.

Таким образом, если рассмотреть понятия «профессиональный рост», «служебно-должностное продвижение» и «карьерный рост» в многомерном формате, то можно видеть, что они реализуются в разных плоскостях: служебно-должностное продвижение и карьерный рост – в вертикальной, а профессиональный – в горизонтальной.

Кроме того, в современной практике управления кадрами нередко ставится знак равенства между профессиональным развитием и профессиональным

---

<sup>132</sup> Могилевкин Е. А. *Личностные факторы профессиональной карьеры государственных служащих.* – М., 1998.

обучением, или один процесс подменяется другим. Иллюстрацией этого является, например, размещение документов, регламентирующих процессы обучения служащих, – «Приоритетные направления дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих» и «Информационные и методические материалы по научно-методическому, учебно-методическому и информационно-аналитическому обеспечению дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих» – на странице Департамента развития государственной службы в разделе официального сайта Министерства труда и социального развития «Профессиональное развитие государственных гражданских служащих». Аналогичная ситуация имеет место и на сайтах федеральных органов.

По нашему мнению, понятие «профессиональное развитие» шире, чем «профессиональное обучение». Профессиональное обучение – это устранение разрыва между тем, что служащий знает, и тем, что он должен знать, тогда как профессиональное развитие – это движение к совершенствованию профессиональных умений и навыков, всей личности профессионала. Профессиональное развитие подразумевает не только приобретение индивидом профессионального опыта, овладение специальными знаниями, умениями и навыками, но и развитие профессионально значимых личностных качеств, компетенций и др.

Тем не менее профессиональное развитие обязательно включает в себя профессиональное обучение в какой-либо форме. Подтверждением этого является концепция развития Л. С. Выготского, разработанная им еще в 1934

году, согласно которой «...любое обучение ведет за собой развитие, но и обучение невозможно без развития»<sup>133</sup>.

Как нами уже было отмечено, в настоящее время обучение государственных служащих осуществляется в форме получения высшего профессионального образования по специальности/направлению «Государственное и муниципальное управление» (квалификация/степень бакалавра и магистра) и дополнительного профессионального образования (профессиональная переподготовка и повышение квалификации) по соответствующим направлениям. При этом современной тенденцией является реализация во всех формах профессионального обучения государственных гражданских служащих компетентностного подхода. Это позволяет рассматривать профессиональное развитие как рост профессиональной компетентности, а профессиональное обучение – как один из механизмов ее достижения.

Таким образом, осмысление современного понимания профессионального развития позволяет рассматривать обучение как его неперемное условие, а карьерный рост – как возможный и необходимый результат.

---

<sup>133</sup> Выготский Л. С. Психология развития человека. – М., 2005.

## **Заключение и рекомендации**

Итак, ведущей тенденцией в становлении принципа профессионализма в государственной кадровой политике является требование его постоянного роста путем профессионального развития государственных служащих, при этом задача развития профессиональных качеств сменилась установкой на развитие профессиональных компетенций и повышение профессиональной компетентности.

Одной из стратегических задач государственной кадровой политики на современном этапе является формирование высокопрофессионального состава кадров государственной гражданской службы. Реализация данной задачи должна приводить к качественным изменениям в кадровом составе государственных органов.

Представляется, что анализ опыта становления принципа профессионализма государственных гражданских служащих в государственной кадровой политике России будет полезным для осмысления происходящих процессов не только для практики управления кадрами государственной службы в России, но и в других странах.

## **Библиографический список**

О системе государственной гражданской службы Российской Федерации: ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ, 02.06.2003, №22, ст. 2063.

О государственной гражданской службе Российской Федерации: ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) // СЗ РФ, 02.08.2004, №31, ст. 3215.

Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом Российской Федерации от 15 августа 2001 г.) // СПС Консультант-плюс.

О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2006 № 1474 (ред. от 01.07.2014) // СЗ РФ, 01.01.2007, № 1 (часть I) ст. 203.

О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) // СЗ РФ, 16.03.2009, № 11, ст. 1277.

Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 // СЗ РФ, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.

Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 362 // СЗ РФ, 12.09.2008, № 19 ст. 2194.

Об основах государственной службы Российской Федерации: ФЗ от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) // СЗ РФ, 31.07.1995, № 31, ст. 2990 (утратил силу).

О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР: Указ Президента РСФСР от 28.11.1991 № 242 // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР от 28.11.1991, № 48, ст.1696 (утратил силу).

Об утверждении Положения о федеральной государственной службе: Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2267 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 27.12.1993, № 52, ст. 5073 (утратил силу).

Об утверждении Положений о Государственном совете при Президенте РСФСР и о Государственном секретаре РСФСР и его Канцелярии: Распоряжение Президента РСФСР от 14.08.1991 № 17-рп // СПС Консультант-Плюс (утратил силу).

Об образовании Департамента государственной службы РСФСР: Постановление Правительства РСФСР от 23.11.1991 № 16 // СПС Консультант-Плюс (утратил силу).

Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.1992 № 145 (ред. от 04.09.1995) // СПС Консультант-Плюс (утратил силу).

Проект Указа Президента Российской Федерации «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» (по состоянию на 29.01.2015) (подготовлен Минтрудом России). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/>.

Атаманчук Г. В. Государственная служба: кадровый потенциал / Г. В. Атаманчук, В. И. Матирко. – М.: Изд-во «Дело», 2001. – 216 с.

Бакушев В. В. Государственная кадровая политика и формирование резерва на государственной гражданской

службе: коллективная монография / В. В. Бакушев. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. – С. 187–190.

Беков Х. А. Роскадры: опыт создания федерального ведомства по делам госслужбы: О работе Роскадров с 1992 по 1994 гг. / Х. А. Беков // Чиновник. – 2001. – № 3 (13). – С. 22–41.

Выготский Л. С. Психология развития человека / Л. С. Выготский. – М.: Изд-во Смысл, 2005. – 1136 с.

Граждан В. Федеральная государственная служба: проблема системности / В. Граждан // Власть. – 1996. – № 10. – С. 55–58.

Дергачев С. В. Управление профессионально-квалификационным развитием персонала государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.08 / Дергачев Сергей Валентинович. – М., 2008. – 28 с.

Дергачев, С.В. Управление профессиональным развитием государственных служащих в субъекте Российской Федерации: монография. / С. В. Дергачев. – Йошкар-Ола: Изд-во Марийский гос.тех. ун-т, 2008. – 164 с.

Деркач, А. А. Психолого-акмеологические основания и средства оптимизации личностно-профессионального развития конкурентоспособного специалиста / А. А. Деркач // Акмеология. – 2013. – № 2. – С. 9–18.

Зеер, Э.Ф. Психолого-дидактические конструкты качества профессионального образования//Образование и наука. – 2002. – № 2(14). – С.26-32

Зимняя, И.Я. Ключевые компетенции – новая парадигма результата образования // Высшее образование сегодня. – 2003. – №5. – С. 34-42.

Калачева Т. Г. Профессионализм государственных служащих субъекта Федерации: методологический и методический подходы к анализу проблемы / Т. Г. Калачева. – Н. Новгород: ВВАГС, 1998. – 188 с.

Кудрявцева Е. И. Компетенции государственного гражданского служащего как исследовательская проблема // Настоящее и будущее социальных технологий: материалы VIII международной конференции. – СПб, 2011.

Локонова Ю. М. Профессиональное развитие кадров системы социальной защиты населения РФ: автореф. дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.04 / Локонова Юлия Михайловна. – М., 2005. – 22 с.

Магомедов К. О. Социология государственной службы / К. О. Магомедов. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 346 с.

Мальцев В. А. Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих / В. А. Мальцев, П. А. Марченков, Т. Г. Калачева. – М.: РАГС, 1997. – 42 с.

Маркова, А.К. Психология профессионализма [Текст]: монография/А.К. Маркова. – Москва: [б. и.], 1996. – 308 с.

Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим: Версия 2.0 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Kvaltreb.docx>.

Михайлова Е. В. Профессиональное развитие и карьерный рост менеджера / Е. В. Михайлова // Управление развитием персонала. – 2007. – № 1. – С. 2–8; № 2. – С. 144–151.

Могилевкин Е. А. Личностные факторы профессиональной карьеры государственных служащих : автореферат дис. ... канд. психолог. наук: 19.00.13 / Могилевкин Евгений Александрович. – М., 1998. – 24 с.

Обухова Л. А. Профессионализация кадрового обеспечения государственной гражданской службы Российской Федерации (социологический анализ): автореф. дис. ... докт. социолог. наук: 22.00.08 / Обухова Лариса Александровна. – М., 2007. – 49 с.

Пилотные проекты по внедрению новых принципов кадровой политики на государственной гражданской службе [Электронный ресурс].

Пономаренко Б. Т. Инновационные аспекты совершенствования профессионального образования кадров управления / Б. Т. Пономаренко // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Теория и практика управления. – 2013. – № 11(16). – С. 123–127.

Пономаренко Б.Т. Инновационные подходы к профессиональному развитию государственных гражданских служащих / Б. Т. Пономаренко // Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом. – 2013. – № 1. – С. 245.

Социология государственной службы. Терминологический словарь-справочник / под научной редакцией проф. Г. П. Зинченко, проф. В. Г. Игнатова. – Ростов н/Д: РАГС, 1996. – 348 с.

Сулемов В. А. Оценка и профессиональное развитие государственных служащих / В. А. Сулемов. – М.: РАГС, 2009. – 255 с.

Сулемов В. А. Состояние кадрового корпуса государственной службы как объекта образовательного воздействия / В. А. Сулемов // Компетентностный подход к образованию и профессионально-личностное развитие государственных служащих. – М.: РАГС, 2009. – С. 147–163.

Турчинов А. И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития / А. И. Турчинов // Социально-профессиональное развитие государственной службы. Материалы 13-й Общерос. науч.-практ. конф. с международным участием. – 2014. – С. 125–132.

Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблема развития теории и практики / А. И. Турчинов. – М.: Флинта, 1998. – 272 с.

Шаповаленко В. И. Возрастная психология / В. И. Шаповаленко. – М.: Гардарики, 2009. – 349 с.

# | РЕЦЕНЗИИ НА КНИГИ





**ВОССТАНОВЛЕНИЕ ИСТОРИЧЕСКОЙ  
НЕСПРАВЕДЛИВОСТИ И  
ПРОТИВОСТОЯНИЕ НАШЕМУ  
ПРОШЛОМУ ДЛЯ ТОГО, ЧТОБЫ  
ЛУЧШЕ ПОДГОТОВИТЬСЯ К  
БУДУЩЕМУ**

**Рецензия на книгу Пан Сук Кима и  
Деметриоса Аргириадеса (2015)  
«Демократическое управление,  
государственное управление и борьба с  
бедностью: тематический дискурс и  
географические примеры»,  
Брюссель, Bruylant/IIAS**

---

*Панос Ливеракос<sup>134</sup>*

В сентябре 2015 г. при участии Папы Римского в Нью-Йорке состоялось заседание Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, направленное на оценку достигнутого прогресса в достижении целей развития. Цели развития были закреплены в знаковой декларации, принятой 18 сентября 2000 года (United Nations A/Res/55/2/18.9.2000). Главнейшая цель на повестке дня – искоренение нищеты. Что произошло за истекший период; насколько хорошо справились страны; насколько близко глобальное сообщество к тому, чтобы закрыть главу о бедности и двигаться дальше?

В рассматриваемом здесь издании предпринята попытка ответить на эти вопросы. Сборник был составлен

---

<sup>134</sup> Панос Ливеракос является главным редактором Международного журнала реформы и практики государственной службы.

группой из 20 экспертов из всех основных регионов мира, проблема бедности здесь рассматривается гораздо более обширно, чем можно было бы предположить, исходя из «искоренения» или просто «уменьшение масштабов» бедности. Начнем с того, что такое бедность; какие применяются определения бедности, какие формы она до сих пор принимает и насколько эффективными были правительства и гражданское общество во всем мире в борьбе с ее симптомами? В издании, которое появилось всего за несколько дней до заседания Генеральной Ассамблеи ООН, но написание, редакцию и публикацию которого потребовалось два года, все эти вопросы рассматриваются в сравнительном контексте. Если говорить более конкретно, оно проливает свет на соответствующие данные из Африки, Восточной Азии, Южной Азии, арабских государств, Северной и Южной Америки и Европы. Как точно указывает его название, тематический дискурс по данному вопросу сочетается с географическими примерами. В обзоре выводов в главе XII предпринята попытка собрать все нити воедино.

В связи с этим можно задаться вопросом: какова *добавленная стоимость* этого масштабного проекта, помимо своего глобального охвата и исчерпывающего исследования темы, которая до сих пор сохраняет свою первостепенную актуальность; каковы основные выводы; к какому мнению может прийти читатель, будь то ученый или практик, после прочтения этой объемной книги около 500 страниц? Для начала, эта книга говорит нам о том, что война с бедностью еще очень далека от своего завершения. Прогресс был неравномерным, в результате чего некоторые части мира, в частности, Африка, переживают муки страданий и нужды. Действительно, выяснилось, что общемировой успех,

главным образом, был результатом усилий двух гигантских стран, Китайской Народной Республики и Индии, на которые приходится треть населения всего мира. Читателям из стран Центральной Азии будет особенно интересно ознакомиться с главой IX и с секцией, написанной Мунирой Аминовой и Салтанат Либерт по транзитному процессу в этом важном регионе, которому уделяется большое внимание со стороны Регионального Хаба. Действительно, можно утверждать, что сравнительный анализ ключевых вызовов, как в указанной главе и так и в книге, является обязательным для прочтения, и поэтому данная книга должна найти свое место в библиотеках высших учебных заведений в сфере государственного управления.

Результаты усилий прошедших пятнадцати лет и то, как они были достигнуты, являются важным уроком для человечества в целом. На самом деле, самый главный урок заключается в очевидной истине того, что *правительство* и *государственное управление* имеют огромное значение. Вряд ли случайно то, что две рассматриваемые страны, Китай и Индия, служат примером того, как государственный аппарат берет на себя ведущую роль в планировании, разработке стратегии и осуществлении борьбы с бедностью. Со временем они изменили свой курс и модифицировали приоритеты, зачастую учась на своих ошибках или учитывая необходимость решения новых задач, возникающих в процессе этой борьбы. Когда мы говорим о государственном аппарате, мы должны понимать, что он включает в себя все несколько слоев государственной власти и управления. Действительно, как совершенно четко показывают Главы IX и X, где рассматриваются Центрально-Восточная и Южная Азия соответственно, очень значительная часть войны с

бедностью велась на субнациональном уровне при различной степени управления и контроля со стороны центра. Не должен вызывать удивления тот факт, что человечество в течение последних трех десятилетий было заложником «философии того, что любая проблема может быть решена, если только правительство уйдет с пути; что если бы правительство было расформировано... это принесло бы пользу всем нам» (Obama, 2009).

Примечательно, что эти слова Президента Обамы приводятся в рецензируемой книге (стр. 436) в детальном сравнении отличных друг от друга моделей управления, которые доминировали в мире в течение последней половины столетия. В книге не скрывается общий вывод о том, что «рыночная модель управления», которая «продавалась» миру на протяжении последних десятилетий 20-го века, должна взять на себя ответственность за многие сигналы сбоя, а также некоторые недуги, которые до сих пор являются бедствием для правительств в разных частях мира. Коррупция, недобросовестное управление, вопиющее злоупотребление властью и сопутствующий произвол, маргинализация и изоляция широких слоев населения и граждан являются проявлениями, к которым эта ошибочная модель привела во многих странах.

Неудивительно, что вывод, который можно сделать из этого глобального исследования, состоит в том, что реформы государственной службы и улучшения в государственном управлении и административной системе играют важную роль, как в содействии реализации повестки дня, так и в сохранении положительных результатов войны с бедностью. Совершенно очевидно, что война далека от своего завершения, и, конечно, ход этой войны далеко не

линейный. Как отмечается в книге, в двух говорящих за себя названиях глав, она может привести «Из грязи в князи» (Глава IX), но и «Из князей в грязь» (Глава XI). Цели не всегда и не для всех стран одинаковы. Как показывается в книге, все больше в мире бедность сама по себе трансформируется в такие тревожные тенденции, как стремительные неравенства и связанные с ними явления социальной изоляции, маргинализации, неудовлетворенности, отчуждения и падения жизненного тонуса большого числа людей в разных частях мира. В случае их игнорирования эти вызовы в скором времени могут обратить вспять прогресс, достигнутый в последние годы, и серьезно подорвать демократическое управление и международный мир. Обе опасности можно избежать. Государственное управление и реформа государственной службы, если они осуществляются всерьез, безусловно, являются частью ответа.

**Библиографический список схожих по теме публикаций IIAS**

Argyriades, D. and Gerard Timsit (eds. 2013) *Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space – Pour dépasser la Crise: un espace administratif commun*, Bruylant, IIAS.

De Vries, M. and Kim, P.S. (eds. 2014) *Value and Virtue in Public Administration: A Comparative Perspective*, Basingstoke, Hants, Palgrave, Macmillan and IIAS.

Fraser-Moleketi, G.J. (2012) *Democratic Governance at Times of Crisis: rebuilding our communities and building on our citizens*, IRAS, June 2012, 78(2), pp. 191-208.

Kim, P.S. and Demetrios Argyriades (eds. 2015) *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*, Brussels, Bruylant and IIAS.

Pichardo Pagaza, I. and Argyriades, D. (eds. 2009), *Winning the Needed Change: Saving our Planet Earth: A Global Public Service*, Amsterdam, IOS Press, IIAS.



Regional Hub of Civil Service in Astana was established under the initiative of the Government of Kazakhstan and UNDP on 15 March, 2013 in Astana during the Founding conference with participation of 25 countries' and 5 international organizations' representatives, including the USA, the European Union, Turkey, China, India, Japan, CIS countries, Georgia, Afghanistan, and also UNDP, OECD, World Bank, OSCE and USAID.

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

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

Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане был создан по инициативе Правительства Казахстана и ПРООН 15 марта 2013 года в Астане в ходе Учредительной конференции с участием представителей 25 стран и 5 международных организаций, включая США, Европейский Союз, Турцию, Китай, Индию, Японию, стран СНГ, Грузию, Афганистан, а также ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк, ОБСЕ и ЮСАИД.

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

Данный Международный журнал реформы и практики государственной службы является научно-аналитическим изданием, предназначенным для экспертов, практиков и ученых, и публикуется Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане.

Regional Hub of Civil Service in Astana  
UN House, 14 Bokeikhan street,  
Astana, Kazakhstan 010000  
Telephone: +77172 69 65 44 / 69 65 50  
Email: [journal.acsh@undp.org](mailto:journal.acsh@undp.org)  
Website: [www.regionalhub.org](http://www.regionalhub.org)

