
МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫ ЖЕТІЛДІРУ
МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION



УДК 378.1

Б. С. Абдрасилов,
*ректор Академии
государственного управления
при Президенте Республики Казахстан,
доктор биологических наук, профессор*

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Обучение, повышение человеческого потенциала, образование в конце XX века стали одними из самых важных сфер деятельности человека и государства. Огромные достижения в этой области легли в основу грандиозных социальных и научно-технологических преобразований, характерных для начавшегося XXI века. Подготовленные, хорошо обученные и высокопрофессиональные кадры всегда являлись залогом конкурентоспособности государства. И это обусловило тот факт, что подготовка квалифицированных кадров всегда была актуальной задачей для сферы государственного управления. Профессиональные управленцы и высококлассные специалисты – фактор стабильного и уверенного развития государства в условиях глобализации и экономики знаний.

Провозглашение государственного суверенитета и независимости Республики Казахстан в начале 1990-х годов ознаменовало собой переход к рыночной экономике, что потребовало изменений в государственной кадровой политике и подготовке кадров для государственной службы. В этот сложный период в стране был создан ряд специализированных образовательных учреждений, призванных готовить кадры для органов государственного управления, адекватные требованиям рынка.

Не случайно Глава государства в «Стратегии «Казахстан-2030» отмечал, что «подготовка новой генерации управленцев – неотложная задача ближайшего будущего».

В 1994 году для формирования эффективного государственного аппарата и подготовки управленческой элиты была создана Национальная высшая школа государственного управления при Президенте Республики Казахстан (НВШГУ). В 1998 году Указом Президента Республики Казахстан от 18 сентября 1998 года № 4078.994 создана Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан путем слияния НВШГУ при Президенте Республики Казахстан и Института переподготовки и повышения квалификации государственных служащих при Правительстве Республики Казахстан. В 2005 году путем слияния государственных учреждений «Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан», «Судебная академия при Верховном

Суде Республики Казахстан» и передачи функций Дипломатической академии РКП «Евразийский национальный университет имени Л. Н. Гумилева» образована Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

С тех пор имел место ряд структурных изменений и преобразований. В настоящее время в Академию входят Национальная школа государственной политики, образованная с целью подготовки государственных служащих высшего звена, и 5 институтов: Научно-исследовательский институт, Институт управления, Институт дипломатии, Институт правосудия, Институт дополнительного образования государственных служащих.

В Послании народу Казахстана 2012 года Глава государства обозначил в качестве приоритетного направления подготовку квалифицированного политического класса управленцев, который должен отвечать усложняющимся требованиям управления государством.

В том же году при поддержке проекта Европейского Союза «Реформа и модернизация государственной службы Правительства Казахстана» был проведен функциональный анализ деятельности Академии для выявления ее слабых мест.

Анализ показал, что существуют следующие проблемы:

- содержание и форма обучения не соответствуют современным задачам;
- обучение носит теоретический характер и слабо взаимосвязано с практикой;
- слабая связь между государственными органами и Академией по вопросам обучения;
- слабая материально-техническая база и недостаточный уровень подготовки профессорско-преподавательского состава;
- отсутствие финансирования научно-исследовательских проектов.

С учетом внутреннего анализа и выявленных слабых мест были разработаны и утверждены Концепция развития Академии на 2012–2014 годы и План мероприятий по ее реализации. В рамках реализации Концепции была проведена масштабная модернизация системы повышения квалификации государственных служащих и программ послевузовского образования и разработан системный подход к подготовке, переподготовке, повышению квалификации кадров государственных органов страны.

В результате проведенной модернизации учебно-методической, научно-исследовательской работы в Академии процесс обучения государственных служащих, судей и работников судебной системы, внешнеполитической сферы приобрел характер, ориентированный на реализацию принципа практической направленности обучения и потребности системы государственного управления и государственной службы, судебной системы.

Учебные программы разрабатываются совместно и по согласованию с государственными органами, с учетом реальных практических потребностей системы государственного управления и государственной службы страны. С целью обеспечения качества разрабатываемых программ проводятся круглые столы, социологический опрос и анкетирование среди государственных органов и государственных служащих. В основу разработки новых учебных программ закладываются компетентностный и практико-ориентированный подходы, что повлекло за собой необходимость внедрения инновационных методик обучения. Вышеназванные мероприятия по модернизации позволили Академии перейти на новый качественный уровень обучения и занять свою нишу в международном образовательном пространстве. Учебные программы Академии прошли международную сертификацию в специализированном аккредитационном международном центре AQA (Австрия).

Структура, учебные планы и программы Академии согласовываются с Администрацией Президента, Верховным Судом, Агентством по делам государственной службы и противодействию коррупции, Министерством иностранных дел. Академия также осуществляет свою деятельность в соответствии с потребностями госорганов, направляющих свои кадры на обучение и повышение квалификации.

В Академии полностью переформатированы подходы к обучению государственных служащих по магистерским и докторским программам. В реализации учебных программ применяется передовой мировой опыт, принимаются во внимание мнения наших слушателей,

рекомендации государственных органов. За последние два года, благодаря разработанной при поддержке проекта Евросоюза Концепции развития Академии, удалось внести значительные изменения в работу, избавиться от существовавших ранее недостатков и развить преимущества.

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

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

Изучение дисциплин проводится с учетом специфики инновационных процессов, происходящих в различных сферах государственной деятельности. В рамках учебных дисциплин преподаватели организуют выездные занятия в государственных органах, Парламенте РК, судах. Занятия, как правило, проводятся в интерактивном режиме. В учебном процессе используются различные формы обучения: лекции с разбором статистических показателей и практики государственного управления, ситуационные задачи, кейсы, тренинги, свободный обмен мнениями, выездные занятия, участие в научно-практических семинарах, круглых столах и т. д.

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

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

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

В структуре Академии функционирует Национальная школа государственной политики, созданная Указом Президента Республики Казахстан как структурное подразделение Академии, с целью подготовки государственных служащих элитного звена, способных к эффективной реализации государственной политики. Учебный процесс в НШГП состоит из казахстанского и зарубежного компонентов. Партнером по реализации зарубежного компонента является Университет Дьюк (США), где слушатели получают практический, реальный опыт, сравнивая казахстанскую практику с методами и технологиями,

применяемыми в США. В 2013 году программа, целью которой являлось повышение качества подготовки, претерпела значительные изменения, а именно, была пересмотрена содержательная часть учебных модулей, усилен зарубежный компонент путем включения дополнительного модуля по лидерству Федерального института повышения квалификации федеральных государственных служащих при Офисе по управлению кадрами США (FEI) в г. Вашингтон.

Академия сотрудничает с ведущими школами и вузами, которые занимаются подготовкой госслужащих и являются топовыми высшими учебными заведениями мира. Так, в 2013 году достигнута договоренность о переходе на новый уровень сотрудничества с Национальной школой администрирования Франции (ENA) по взаимозачету кредитов, в рамках нового трехстороннего соглашения о сотрудничестве «Академия-ENA-Университет Париж 1 Пантеон-Сорбонна».

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

Академия активно сотрудничает с известными международными организациями. Результатом такого сотрудничества является проведение совместных обучающих мероприятий, обмен опытом, работа над различными проектами и т. д.

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

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

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

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

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

Ежегодно Академию посещают свыше 60 иностранных экспертов, которые принимают участие в работе семинаров, круглых столов, конференций. Например, в качестве лекторов были приглашены Тони Блэр, экс-премьер-министр Великобритании, Стивен Кондри, председатель Федерального совета по заработной плате США, Мэтью Карл Стэффорд, декан факультета Института государственных служащих США и др.

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

Впервые, в соответствии с новыми нормативными актами, законодательно было закреплено положение о сохранении за государственными служащими места работы (должности) на время учебы, время обучения засчитывается в стаж, выплачивается стипендия в размере заработной платы, законодательно закреплён статус выпускников НШГП, предоставляется общежитие для проживания.

Проявлением высокого доверия Главы государства является то, что, в соответствии с Указом от 27 августа 2013 года № 623, Академия определена как структура, ответственная за подготовку, переподготовку и повышение квалификации административных государственных служащих корпуса «А». Коллектив Академии признателен за высокое доверие, которое возлагает на нас большую ответственность.

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

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

Сотрудниками Академии был изучен международный опыт. Учебный план курсов переподготовки включает в себя четыре модуля:

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

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

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

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

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

С принятием изменений в Указ Президента «Об утверждении Правил переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Республики Казахстан» в Академии дано начало новому этапу совершенствования системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. В соответствии с Указом при Академии создан Научно-методический совет для организации эффективной реализации политики обучения государственных служащих. В рамках Совета вырабатываются рекомендации по совершенствованию системы обучения государственных служащих.

Важным условием высокого качества образования является научно-исследовательская деятельность, которая в Академии поддерживается за счет: постоянного повышения научной квалификации действующего ППС и научных сотрудников; повышения численности ППС со знанием одного и более иностранных языков; выполнения значительного объема аналитической работы; увеличения количества научных публикаций в известных зарубежных журналах как одного из ключевых критериев исследовательской работы; привлечения зарубежных профессоров к чтению лекций и обмену знаниями.

Академия активно занимается практико-ориентированными научными исследованиями, направленными на перспективные нужды государственных органов. Новый уровень научных исследований позволит Академии подготавливать качественные кадры.

В 2012 году Академия впервые по заказу уполномоченного органа в сфере государственной службы в рамках программно-целевого финансирования приступила к проведению научных исследований и разработке научно-прикладных методик в области государственной службы.

По результатам научно-исследовательских работ были проведены апробации и презентации в Академии и АДГСПК, опубликованы монографии, научные брошюры и аналитические доклады.

Было достигнуто высокое качество научно-исследовательской работы Академии за счет регулярного государственного финансирования и постоянного увеличения объема выделяемых средств на выполнение научно-исследовательских проектов. В 2012 году на финансирование научно-исследовательских работ было выделено 48 500 000 тенге, в 2013 году – 58 950 000 тенге, в 2014 – 55 197 000 тенге.

Научные разработки Академии легли в основу нового законодательства о государственной службе в рамках очередного этапа административной реформы, начатой в 2011 году.

Особое внимание ППС и научные сотрудники Академии уделяют современным требованиям к научным результатам в виде публикаций в международных изданиях, изданиях, рекомендованных ККСОН, и рейтинговых изданиях – с ненулевым импакт-фактором.

Если в 2011 году научными сотрудниками Академии не было опубликовано практически ни одной статьи в журналах с импакт-фактором, то уже в 2014 году было издано 32 статьи.

С целью эффективного сопровождения реформы государственного управления в Академии созданы Центр изучения компетенций, Центр обучения государственному языку и перевода, Научно-аналитический центр по изучению вопросов противодействия коррупции и Центр проектного менеджмента. Это позволит нам не только вырабатывать новые знания, но и успешно внедрять их в практику государственного управления.

Таким образом, удалось достичь почти 100-процентного выполнения основных мероприятий Концепции. По итогам реализации Плана мероприятий Концепции были решены проблемные моменты, указанные в функциональном анализе, и достигнуты

успехи в формировании Академии как ведущего учебного и научно-аналитического центра в сфере государственной службы.

Новые вызовы современной эпохи и реформы в системе государственного управления предшествуют новому этапу развития Академии и формированию стратегических планов дальнейшего развития, что требует совершенствования модели и подходов к обучению госслужащих, разработки новых образовательных программ, учебных и методических материалов по противодействию коррупции, внедрения этических и антикоррупционных программ во все виды обучения.

В этой связи Академией начата полномасштабная работа в этом направлении. В настоящее время Академией разработана Стратегия развития Академии до 2020 года, с целью дальнейшей модернизации системы обучения государственных служащих на основе компетентностного и практико-ориентированного подходов, в связи с необходимостью повысить региональную конкурентоспособность на рынке образовательных услуг в странах СНГ и ШОС.

Разработка Стратегии развития Академии на среднесрочный период (до 2020 года) предусматривает внедрение принципов автономности и корпоративного управления, собственных программ обучения нового поколения и принципов отбора обучающихся, основанных на талант-менеджменте, усиление направлений работы по вопросам противодействия коррупции в рамках обучения.

11 марта 2015 года Глава государства, выступая на очередном XVI съезде партии «Нұр Отан», выдвинул пять институциональных реформ для укрепления государственности, которые фактически являются нестандартным и сильным ответом на глобальные вызовы современности, четко и конкретно определяют наши действия по построению эффективного и успешного государства, что позволит войти в число наиболее конкурентоспособных стран мира.

Первым направлением реформирования было обозначено формирование современного, профессионального и автономного государственного аппарата, обеспечивающего качественную реализацию экономических программ и предоставление государственных услуг.

Это предполагает, прежде всего, формирование адекватной вызовам модели государственной службы, усиление ее кадрового потенциала, формирование профессионального корпуса административных госслужащих.

Изменения также затрагивают вопросы обучения государственных служащих.

Принципы государственной службы будут дополнены двумя принципами:

- непрерывности обучения государственных служащих и развития их компетенций;
- практической ориентированности подготовки и переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Непрерывность обучения означает, что обучение вписывается в систему прохождения госслужбы и сопровождает госслужащего в течение всего пребывания на госслужбе. Непрерывность также означает, что госслужащий обучается не только в Академии, филиалах и других организациях образования, но и занимается самообразованием, самоподготовкой.

Практическая ориентированность означает переориентацию обучения на кейсовый подход (практические ситуации), с привлечением к проведению занятий действующих госслужащих, что обеспечит практическое применение полученных знаний на рабочем месте.

Впервые за все время функционирования Закона «О государственной службе» предлагается выделить самостоятельную статью, посвященную обучению государственных служащих «Статья 33. Обучение государственных служащих». Это позволяет нам законодательно закрепить сроки повышения квалификации – не реже 1 раза в три года, а также персонифицировать ответственность должностных лиц за обучение государственных служащих. Кроме того, здесь же предлагается разрешение проблем,

связанных с государственными закупками в Региональных центрах обучения в части их реализации.

В целях совершенствования системы повышения квалификации госслужащих и создания единых стандартов обучения в Академии и Региональных центрах обучения рабочей группой было предложено преобразовать Региональные центры обучения госслужащих в филиалы Академии.

Данный подход нашел отражение в проекте рассматриваемого Указа, в проекте нормативного правового акта предусмотрена норма о передаче функций Национальной школы государственной политики Академии в Высшую школу государственной политики Назарбаев Университета.

Очно-дистанционная форма обучения, которая была апробирована в ходе обучения госслужащих корпуса «А», будет также внедрена в систему переподготовки госслужащих корпуса «Б» в целях снижения временных и финансовых издержек.

Как показывает анализ мировой практики, наилучшие результаты достигаются там, где выявляются и признаются недостатки действующей системы, на основе исследований правильно устанавливаются потребности в изменениях и грамотно оценивается вероятность достижения успеха в результате этих изменений.

В Академии за последние несколько лет проделана огромная работа по глубокой модернизации ее деятельности, решаются вопросы практической ориентации процесса обучения и, по мнению международных экспертов, достигнуты успехи в формировании Академии как ведущего учебного и научно-аналитического центра в сфере государственной службы.

Всё это уже сегодня позволяет нам конкурировать с ведущими образовательными центрами мира, работать уже в новых условиях и успешно выполнять задачи в рамках Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» Президента Нурсултана Назарбаева.

Дата поступления статьи в редакцию 25.09.2015