

Предлагаемая Концепция определяет основные стратегические направления развития системы обучения государственных служащих на ближайшие 5-7 лет.

Реформирование обучения государственных служащих вызвано необходимостью повышения профессионального уровня и квалификации кадров в связи с ростом масштаба и сложности задач, возникающих в ходе реализации Стратегии "Казахстан-2030", реформы государственной службы в условиях изменения роли и функций государства в переходный период, глобализации экономики, развития институтов гражданского общества и внедрения новых информационных технологий.

В результате реформы предусматривается повысить качество обучения государственных служащих в соответствии с современными требованиями.

Положения настоящего документа касаются вопросов обучения кадров государственной службы, на которых распространяется действие Закона Республики Казахстан "О государственной службе".

Правовую основу реформирования обучения государственных служащих составляют Конституция Республики Казахстан, Законы Республики Казахстан "О государственной службе" и "Об образовании", Указы Президента Республики Казахстан "Об утверждении положения о порядке прохождения государственной службы" и "О дальнейших мерах по совершенствованию подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих" и иные нормативные правовые акты Республики Казахстан.

2. Основные понятия, используемые в настоящей Концепции

Обучение государственных служащих - целенаправленный, систематически и планомерно организованный процесс овладения знаниями, умениями, навыками

для работы на государственной службе, осуществляемый в соответствии с потребностями государственных органов и интересами самих государственных служащих.

Основными видами обучения кадров для государственной службы являются:

- 1) подготовка;
- 2) переподготовка;
- 3) повышение квалификации;
- 4) обучение на рабочем месте;

5) с а м о о б р а з о в а н и е .

Подготовка - процесс обучения в организациях высшего профессионального образования для получения соответствующего образования в области

государственной службы (сроки обучения устанавливаются Законом Республики Казахстан "Об образовании").

Переподготовка - обучение государственных служащих (как правило, 1-2 года) с целью получения дополнительных профессиональных знаний, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности или в связи с долгосрочными задачами, связанными с должностным продвижением, по образовательным программам дополнительного профессионального образования в соответствии с требованиями образовательных стандартов в области государственной службы.

Повышение квалификации - процесс краткосрочного обучения государственных служащих с целью обновления теоретических и практических знаний, умений и навыков по образовательным программам в сфере их профессиональной деятельности в соответствии с предъявляемыми квалификационными требованиями для эффективного выполнения своих должностных обязанностей и совершенствования профессионального мастерства

Обучение на рабочем месте - процесс развития профессиональных знаний, умений и навыков с целью квалифицированного выполнения своих должностных полномочий и обязанностей или новых задач и функций, возникающих в процессе работы. Осуществляется, как правило, по индивидуальному плану.

Самообразование - процесс самостоятельного овладения знаниями, умениями и навыками в соответствии с интересами и потребностями самих государственных служащих в повышении уровня своей квалификации и профессионального мастерства.

Стажировка государственных служащих является одним из видов дополнительного профессионального образования и организуется в целях формирования и закрепления на практике новых профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате предварительной теоретической подготовки. Стажировка может выступать как самостоятельный вид дополнительного профессионального образования, так и одним из разделов учебного плана при повышении квалификации и переподготовке государственных служащих.

Формы обучения государственных служащих предполагают: очное, очно-заочное, заочное, вечернее, дистанционное обучение.

Система обучения кадров государственной службы - это совокупность, включающая в себя:

- 1) инфраструктуру обучения,
- 2) систему управления обучением,
- 3) дидактику,

- 4) ресурсное обеспечение обучения,
- 5) нормативно-правовое обеспечение обучения.

Инфраструктура обучения - это совокупность:

1) лицензированных учебных заведений независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности;

2) специально созданных центров и подразделений при центральных и местных государственных органах, реализующих профессионально-образовательные программы обучения кадров государственной службы всех уровней и звеньев;

3) научно-исследовательских и учебно-методических организаций, учреждений и подразделений.

Система управления обучением - это совокупность государственных органов и подразделений, определяющих политику обучения кадров государственной службы, осуществляющих планирование, организацию, контроль и координацию функционирования системы обучения.

Дидактика - совокупность основных идей и подходов, которые раскрывают закономерности усвоения знаний, умений, навыков, определяют объем и структуру содержания обучения, совершенствуют методы и организационные формы обучения.

На основе дидактического подхода возможно решение вопроса о том, чему и как учить.

Ресурсное обеспечение обучения - это совокупность научного, финансового, учебно-методического, материально-технического и кадрового обеспечения системы обучения.

Нормативно-правовое обеспечение обучения - это совокупность нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере обучения государственных служащих.

Стандарт обучения государственных служащих устанавливается на основе квалификационных требований к различным категориям государственных служащих:

- 1) общие требования к программам и к перечню направлений обучения;
- 2) требования к выпускникам программ переподготовки и повышения квалификации;
- 3) требования к учебным организациям;
- 4) общие нормативы учебной нагрузки слушателей;
- 5) правила и процедуры контроля за качеством обучения;
- 6) форму документов, удостоверяющих освоение слушателями определенных

п р о г р а м м

о б у ч е н и я .

3. Современное состояние системы обучения

государственных служащих

Необходимость совершенствования системы обучения государственных служащих продиктована стратегической задачей по профессионализации казахстанской государственной службы. Высокий уровень подготовки кадров государственной службы обозначен Главой государства в послании народу Казахстана "Казахстан-2030", как один из главных факторов эффективного государственного управления. Государство сегодня испытывает нарастающую потребность в адекватном кадровом обеспечении.

Сегодня Казахстан переживает новый этап становления профессиональной государственной службы. В новой казахстанской модели закреплены институциональные меры, способствующие профессионализации государственной службы. Создана и действительно функционирует система конкурсного отбора кандидатов на государственную службу и продвижения государственных служащих. Нормативы квалификационных требований к должностям государственной службы определяют высокий профессиональный уровень главным критерием отбора и продвижения кадров.

Обучение сегодня - это мощный стимул для дальнейшего карьерного роста государственных служащих. Новое законодательство закрепляет право государственных служащих на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета. Реализация этого права требует институционального оформления системы регулярного и качественного обучения кадров современным знаниям, навыкам и умениям.

Анализ качественного состояния кадрового корпуса государственной службы в Казахстане демонстрирует недостаточное соответствие профессионального уровня чиновников задачам, стоящим перед системой государственного управления.

В настоящее время на государственной службе работают специалисты с различным образованием. Трансформация роли государства в условиях перехода к рыночным методам управления диктует необходимость привлечения мыслящих по-новому специалистов. Непрерывное обучение кадров является важнейшим условием эффективности реформ.

В государственных органах в основном преобладают кадры, не проходившие обучение ни разу после получения высшего профессионального образования. Так, в центральных госорганах не проходили обучение с отрывом от работы около половины персонала (49,7%), а обучение на рабочем месте - более половины (

51,4%). Среди возрастных групп до 50 лет эти цифры составляют 60% и более. То есть, наиболее деятельная часть государственных служащих работает на базе однажды полученного образования.

Гораздо неблагоприятнее ситуация обстоит на низовом уровне. Достаточно сказать, что 60 процентов руководителей низового звена управления - акимов поселковых и сельских округов - не имеют высшего образования. В основном среди них преобладают педагоги и специалисты сельского хозяйства. А экономисты, юристы, менеджеры, специалисты в области коммерции и финансов составляют всего 8%. Подавляющее большинство государственных служащих областного, районного и поселкового уровня вообще не имели возможности повышения квалификации за все время пребывания на государственной службе.

Таким образом, профессиональный уровень большинства государственных служащих определяется базой либо одного высшего образования, либо среднего специального образования, полученных до поступления на государственную службу. Сегодня государственный служащий поставлен перед необходимостью повышения своего профессионального уровня путем самообразования и накопления опыта, не располагая, как правило, адекватными возможностями.

В Казахстане предпринимались шаги по созданию инфраструктуры профессионального обучения государственных служащих. Так, в 1991 году был создан Институт переподготовки и повышения квалификации государственных служащих при Правительстве Республики Казахстан, в 1994 году - Национальная высшая школа государственного управления при Президенте Республики Казахстан, на их базе в 1998 году - Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, как центральные учебные заведения по обучению государственных служащих. На протяжении ряда лет функционируют отраслевые учебные заведения при некоторых министерствах и ведомствах (МИД, МГД, Агентство по делам здравоохранения и т.п.), а также региональные курсы повышения квалификации в некоторых областных центрах. В системе высшего образования ряд высших учебных заведений осуществляют базовую профессиональную подготовку по различным специальностям государственного управления и государственной службы.

В силу различных причин система подготовки, переподготовки кадров в Казахстане была деформирована. Функционирующие в отдельных городах центры, курсы действуют стихийно, не располагают достаточным педагогическим и научным потенциалом, учебно-методической и материально-технической базой.

В органах власти была снижена мотивация руководителей к обучению персонала, не использовались принципы опережающей подготовки кадров. В итоге определенная часть государственных служащих профессионально и

психологически недостаточно адаптирована к восприятию и практическому использованию новых идей.

Как показывает анализ современного состояния системы обучения государственных служащих предпринятых шагов недостаточно для обеспечения высокого профессионального уровня кадрового корпуса государственных служащих. В казахстанском госаппарате корпус чиновников-управленцев со специальным образованием, по-прежнему, невелик. Современные тенденции требуют не только высшей профессиональной подготовки, но и регулярного обновления знаний.

Сегодня на первый план выдвигается проблема придания обучению государственных служащих системного характера. Очевидно, что для качественных изменений в кадровом составе государственной службы система обучения государственных служащих должна иметь разветвленную инфраструктуру, включающую в себя курсы, центры и другие учебные заведения в каждом регионе, а также отраслевые центры повышения квалификации.

Кроме того, необходимо восполнить ряд пробелов системообразующего характера в организации обучения, в системе управления обучением государственных служащих и механизме ресурсного обеспечения.

Управление обучением государственных служащих в настоящее время не сложилось как система. Последовательность базовых процессов управления "формирование кадровой политики - планирование - обеспечение ресурсами - исполнение (обучение) - контроль" сегодня разорвана и нескоординирована. Существующая система не позволяет дать реальную оценку, какие и сколько кадров нужно готовить, чему учить и где их учить, когда они будут востребованы и какие средства необходимы для их обучения.

Одной из главных причин деформации системы обучения государственных служащих было снижающееся год от года финансирование. Сегодня государственные органы, как правило, не располагают статьями расходов на обучение своих сотрудников, испытывают трудности с организацией планирования обучения.

Единственным нормативом, регулирующим периодичность повышения квалификации и подготовки кадров, является приказ Министерства образования, культуры и здравоохранения РК от 21 ноября 1997 года N 444 "Об утверждении Положения о повышении квалификации и переподготовке кадров в Республике Казахстан". Этот документ вменяет в обязанность осуществлять повышение квалификации и переподготовку не реже одного раза в пять лет, а также определяет продолжительность обучения. Однако и эти нормативы практически не учитываются при формировании административных расходов государственных органов в госбюджете.

Системе обучения необходимо решить в ближайшей перспективе задачи по кадровому обеспечению. Одним из главных недостатков обучения государственных служащих в учебных заведениях является ориентация программ не на потребности государственной службы, а на возможности имеющегося в наличии преподавательского состава. Действующие программы обучения страдают академизмом и отсутствием практической направленности. Как следствие, страдает качество получаемых знаний и возникает вопрос их целесообразности.

При этом слабо используется как действующий состав государственных служащих, так и специалистов в различных отраслях экономики. Профессорско-преподавательский состав нестабилен, велика текучесть кадров. В национальной системе образования недостаточно активно осуществляются программы подготовки и повышения квалификации преподавательских кадров, нет планомерной работы по их обучению в ведущих зарубежных центрах. Поэтому рассчитывать на качественную подготовку государственных служащих можно только по ряду дисциплин, традиционных для отечественной системы образования. Уровень преподавания дисциплин, сравнительно новых для системы образования, гораздо ниже.

В современных условиях к преподавательскому составу должны быть предъявлены высокие требования. Они должны не только досконально знать свой предмет или определенную отрасль знания, но и понимать специфику работы государственных органов. Потребности государственной службы, квалификационные требования к различным категориям государственных служащих должны стать основой дидактического обеспечения обучения кадров.

Таким образом, одной из ключевых задач, стоящих сегодня перед государством на нынешнем этапе развития государственной службы, является формирование стройной системы обучения государственных служащих с развитой инфраструктурой, эффективным управлением и ресурсным обеспечением, которая бы готовила квалифицированные кадры как для высшего звена управления, так и осуществляла регулярную переподготовку и повышение квалификации кадров низового и среднего уровней управления. Обучение государственных служащих должно стать более качественным и ориентированным на потребности государственной службы и, прежде всего, на квалификационные требования к должностям государственной службы.

4. Цель, задачи, принципы и основные направления развития системы обучения государственных служащих

4.1. Главной целью развития системы обучения государственных служащих является повышение профессионального уровня государственных служащих путем формирования и развития стройной системы качественного обучения государственных служащих, которая отвечает требованиям профессиональной государственной службы, в соответствии с современными экономическими условиями и ресурсными возможностями государства.

4.2. Основными задачами совершенствования обучения государственных служащих являются:

- 1) повышение качества и эффективности обучения;
- 2) развитие инфраструктуры обучения;
- 3) создание устойчивого механизма адекватного ресурсного обеспечения системы обучения;
- 4) создание эффективной системы управления обучением;
- 5) нормативно-правовое обеспечение обучения.

4.3. Основными принципами развития системы обучения государственных служащих являются:

- 1) системный подход и научная обоснованность;
- 2) поэтапность и планомерность проводимых мероприятий;
- 3) централизованное управление системой обучения;
- 4) конкурентность в сфере обучения;
- 5) комплексность и согласованность общегосударственных и ведомственных мероприятий;
- 6) постоянный контроль за организацией и проведением хода мероприятий.

4.4. Основные направления развития системы обучения государственных с л у ж а щ и х :

1) создание и развитие соответствующей инфраструктуры обучения в центре и регионах, способной обеспечить потребности государственной службы в подготовке и переподготовке управленческой элиты, повышении квалификации профессиональных кадров, обучении на рабочем месте и самообразовании государственных служащих;

2) создание конкурентной среды в сфере обучения государственных служащих;

3) создание системы планирования обучения на основе потребностей государственных органов;

4) создание системы бюджетного программирования на основе стратегических планов обучения государственных служащих и обеспечение устойчивого финансирования обучения;

5) совершенствование содержания, форм и методов обучения и разработка стандартов обучения в соответствии с квалификационными требованиями к различным категориям государственных служащих, потребностями государственных органов и стратегическими задачами развития страны;

6) повышение роли кадровых служб и ответственности руководителей государственных органов в вопросах обучения;

7) совершенствование координации и контроля деятельности государственных органов и учебных заведений по вопросам обучения;

8) создание кадрового ядра профессорско-преподавательского состава системы обучения;

9) расширение международного сотрудничества в сфере обучения;

10) совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам обучения государственных служащих.

5. Организация процесса обучения государственных служащих

5.1. Процесс организации обучения государственных служащих состоит из следующих основных этапов:

1) определение потребностей, проблемных зон (существующих и вероятных в будущем) в работе государственных служащих;

2) разработка стандарта обучения кадров для государственной службы исходя из перспективных задач государства;

3) планирование обучения и определение источников финансирования;

4) определение перечня образовательных учреждений, осуществляющих обучение государственных служащих;

5) составление бюджетной программы обучения;

6) разработка и согласование с уполномоченным органом учебных программ, исходя из выявленных потребностей, специализаций, форм, сроков, направлений обучения;

7) определение контингента государственных служащих, направляемых на обучение;

8) финансирование обучения на основе государственного заказа;

9) организация кадровыми службами непосредственного направления государственных служащих на обучение;

10) процесс обучения;

11) формирование компьютерной базы данных для учета обучения государственных служащих;

12) проведение контроля за своевременностью обучения, оценка эффективности и результативности обучения;

13) организация мониторинга за служебной карьерой прошедших обучение государственных служащих.

Весь процесс организуется в тесном сотрудничестве кадровых служб государственных органов с Академией государственной службы при Президенте Республики Казахстан и учебными центрами. Уполномоченный орган по делам государственной службы, Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан разрабатывают государственные общеобязательные стандарты обучения государственных служащих.

5.2. Обучение государственных служащих будет основано на организационных принципах "Обучающей организации", а именно:

1) Обучение - неотъемлемая часть функционирования государственной службы. Обучение рассматривается как важное направление государственной кадровой политики по профессионализации кадров;

2) Общедоступность обучения, то есть право государственных служащих на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета, как реализация равного права граждан Республики Казахстан на доступ к государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Обучение служащих осуществляется как в специальных учебных заведениях, так и на рабочем месте в самих государственных органах;

3) Плановость и последовательность обучения. Обучение государственных служащих тесно связано с планированием и продвижением по служебной карьере;

4) Непрерывность обновления знаний и обязательность обучения всех административных государственных служащих. Трансформация принципа "образование на всю жизнь" в принцип "обучение в течение всей жизни";

5) Опережающий характер обучения с учетом перспектив развития государства, функций и полномочий государственной службы;

6) Соответствие обучения, полученных знаний и умений квалификационным требованиям к должностям государственной службы. Постоянное обновление государственных общеобразовательных стандартов обучения государственных служащих;

7) Проблемная направленность обучения на стратегические задачи развития государства, программ действий правительства и государственных органов, решение проблем регионов, практическую деятельность государственных служащих;

8) Децентрализация обучения государственных служащих. Приближение обучения к конкретным сферам деятельности в регионах и государственных органах. Оптимальное и гибкое сочетание всех форм, видов и методов обучения;

9) Централизованное управление и единое ресурсное обеспечение обучения. Предполагает общую систему координации, построенную на стратегическом планировании и бюджетном программировании обучения, стандартах обучения и учебно-методическом обеспечении.

6. Содержание и этапы развития системы обучения государственных служащих

6.1. Повышение качества и эффективности обучения государственных служащих

Ключевым фактором повышения качества обучения является совершенствование дидактики обучения государственных служащих. Дидактические подходы строятся в соответствии с квалификационными требованиями к административным должностям государственной службы, потребностям государственных органов и стратегическими задачами развития страны.

Научно проработанные дидактические подходы, учитывающие реальные потребности государственной службы в обучении и возрастную специфику контингента обучающихся, станут базой для разработки государственных общеобязательных стандартов обучения государственных служащих. На их основе должны формироваться учебные программы и методы переподготовки, повышения квалификации, обучения на рабочем месте и самообразования государственных служащих, а также разрабатываться учебники и методические пособия.

Разработка и внедрение дидактики и стандартов обучения призваны решить проблемы методологического и содержательного наполнения учебных программ.

Содержательное наполнение программ обучения государственных служащих

Структура содержательного наполнения программ обучения государственных служащих будет строиться на базе четырех моделей, используемых в ведущих зарубежных центрах по обучению государственных служащих:

1) Модель рациональной организации отражает саму природу и формальные структуры организаций, внутри которых работают администраторы. Этот блок

включает в себя фундаментальную подготовку по общей теории управления, теории систем, теории менеджмента, основам государства и права, административному праву, основам финансов.

2) Модель открытых систем раскрывает элементы среды государственного органа. Слушатели готовятся к пониманию взаимоотношений между государственными органами различных ветвей власти и другими участниками процесса выработки политики. Такой подход к организациям готовит к взгляду на них как на адаптирующиеся системы. В этом блоке рассматриваются такие дисциплины, как политология, сравнительное страноведение, социология, участие граждан в принятии решений, планирование, определение правительственной политики, подотчетность, делопроизводство, финансирование и бюджет, внутриправительственные связи, рассматриваются вопросы местного самоуправления и взаимоотношений с неправительственными организациями.

3) Модель человеческих отношений фокусируется на человеческой природе и внутренних формальных и неформальных механизмах административных организаций. Слушатели изучают нормы взаимоотношений, которые должны существовать между начальником и подчиненным, оценивают возможности управления с участием служащих и ищут механизмы, поощряющие всех работников полностью использовать свои способности. В этот блок включается изучение кадрового менеджмента, психологии, технологии принятия решений, искусства ведения переговоров, культурологии.

4) Четвертая модель - отражает организационно-культурный подход, который является суммирующим по своему характеру. Он фокусируется на том, как в организацию внедряется ценностная система, требует от государственных служащих быть более внимательными в отношении ценностей и убеждений, норм и правил поведения, мифов и традиций организаций и коллективов, в которые они могут попасть.

Содержательное и количественное наполнение программ обучения может меняться в зависимости от вида обучения и требуемого уровня квалификации. Но, в целом, программы обучения будут соответствовать указанной четырехмерной структуре.

В целях оптимальности сочетания всех форм и методов обучения учебные программы переподготовки, повышения квалификации и обучения на рабочем месте будут формироваться по модульному принципу построения. Каждый из учебных модулей будет содержать законченный цикл занятий по одной тематической дисциплине. Курс обучения по каждому из модулей направлен на привитие знаний, навыков или умений и будет относиться к одной из следующих групп:

1) Теоретический аспект - получение знаний (фундаментальные и прикладные дисциплины);

2) Практический аспект - привитие навыков (навыки сбора информации, аналитической работы, делопроизводства и аппаратной работы, работы с компьютером и применения информационных технологий, общения и налаживания коммуникаций, руководства людьми и работы в команде);

3) Личностный аспект - формирование умений (умение учиться и учить других, формировать имидж, вести переговоры, принимать решение, формировать политику и т.п.).

Каждый из модулей обучения будет иметь несколько вариантов по продолжительности в зависимости от вида обучения.

Методика обучения государственных служащих наряду с традиционными методами "лекция-семинар" предполагает методы активного обучения, в центре которых сам слушатель, его участие, с упором на формирование навыков. Необходимость сохранения теоретических дисциплин очевидна, однако важность привития навыков и обучения технологиям в последнее время является более актуальной. Обучение государственных служащих исходит из принципа "Знания не вытесняются, а дополняются целым набором навыков и умений, необходимых для практической деятельности государственного служащего".

Методика активного обучения предусматривает проведение небольших исследовательских проектов, требующих навыков сбора информации, анализа данных, решения проблем, принятия решения, написание доклада, его защиты и т.д. В целях большей практической направленности в процессе обучения государственных служащих необходимо уделять внимание обсуждению конкретных проблем и моделированию конкретных ситуаций в форме деловых и ролевых игр и других интерактивных методов обучения.

Методы научной работы, которые будут преподаваться в учебных заведениях и использоваться слушателями и аспирантами, специализирующимися по государственному управлению, будут включать: предшествующий опыт (в антропологическом, историческом и описательном плане), дедуктивный метод (математический, логический, юридический), эмпирический анализ, эвристическую аналогию, обзор специальной литературы и другие. Методы эмпирического анализа включают "кейс-стади", т.е. подробное всестороннее рассмотрение объекта, взятого в качестве наглядного примера; перекрестно-сопоставительный анализ частей и разделов предмета изучения; экономико-математические и статистические методы (такие как регрессивное управление, "критический путь", структурные модели и т.д.), долгосрочное прогнозирование.

В силу специфики в обучении на рабочем месте преобладают дополнительные методы, такие как инструктаж, аппаратная учеба (

лекции-презентации), наставничество, кружки качества, призванные облегчить освоение специалистами своих должностных функций, расширить кругозор, учить решать конкретные организационные проблемы.

В целях повышения эффективности обучения государственных служащих предполагается использование стажировки, как дополнительного метода обучения. В зависимости от вида обучения, специфики предстоящей деятельности стажировка может проводиться по месту работы, в том числе будущему, в смежном подразделении или государственном органе, а также в негосударственных организациях.

Совершенствование обучения предполагает достижение оптимального сочетания, разнообразия и гибкости видов, форм и методов обучения. Получат развитие заочная, очно-заочная и вечерняя формы обучения в системе переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы. В системе повышения квалификации учебные программы будут подразделены на должностные, функциональные и специализированные. Необходимо развивать межотраслевые и проектные программы повышения квалификации.

Деятельность государственных служащих должна быть направлена как на обеспечение функционирования государства, так и на оказание услуг населению. И здесь необходимо обратить особое внимание на обучение тех государственных служащих, от которых непосредственно зависит объем и качество этих услуг, а также тех, кто непосредственно осуществляет контакт с населением. Особенно это актуально для сельской местности. Существует настоятельная необходимость в специальной программе обучения государственных служащих, работающих в сельской местности, и кадров местного самоуправления.

В целом, разработка и применение дидактики, построенной в соответствии с квалификационными требованиями к административным государственным должностям, реальными потребностями государственных органов и стратегическими задачами развития страны, позволит преодолеть качественный спад в обучении государственных служащих, избавиться от излишнего академизма и придать большую практическую направленность и целесообразность получаемым знаниям, умениям и навыкам.

Отставание в качестве обучения государственных служащих от ведущих зарубежных центров по подготовке профессиональных администраторов-управленцев значительно. Национальной системе обучения необходимо всемерно внедрять лучший опыт и технологии обучения, адаптируя его под конкретные условия и потребности казахстанской государственной службы. Научно обоснованный, реагирующий на запросы органов управления механизм формирования программ обучения государственных служащих должен стать составной частью системы обучения. Эти вопросы должны быть в центре

внимания уполномоченного органа по делам государственной службы, Академии государственной службы при Президенте Республики Казахстан и всех учебных заведений, ведущих обучение государственных служащих.

6.2. Развитие инфраструктуры обучения государственных служащих

Создание и развитие разветвленной инфраструктуры обучения государственных служащих в центре и на местах является необходимым условием адекватного обеспечения потребностей государственной службы в подготовке и переподготовке государственных служащих, повышении квалификации профессиональных кадров, обучении на рабочем месте и самообразовании государственных служащих.

Инфраструктура обучения государственных служащих включает в себя: Академию государственной службы при Президенте Республики Казахстан, отраслевые учебные заведения и курсы по повышению квалификации государственных служащих, региональные учебные заведения и курсы повышения квалификации.

В системе обучения государственных служащих поддерживаются подготовка специалистов по программам обучения, связанным с государственным управлением и государственной службой, в высших учебных заведениях системы Министерства образования и науки, КИМЭП, а также по специальным государственным программам обучения за рубежом (в т.ч. "Болашак").

6.2.1. Роль Академии государственной службы при Президенте

Р е с п у б л и к и К а з а х с т а н

Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан является головным учебным заведением в системе обучения государственных служащих, ядром обучающей организации государственной службы. Академия выполняет роль учебно-методического, научного, информационно-аналитического центра, координирующего деятельность учебных заведений, осуществляющих обучение государственных служащих.

Ее основными задачами являются:

1) переподготовка государственных служащих высшего звена (на первом этапе - 15-30 человек в год);

2) разработка и реализация программ повышения квалификации государственных служащих высшего и среднего звена;

3) учебно-методическое и дидактическое обеспечение региональной сети обучения государственных служащих (типовые планы и программы,

учебно-методические материалы, учебники, формирование баз данных по обучению госслужащих, создание модульной системы обучения);

4) разработка государственного общеобразовательного стандарта переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Выполнение этих задач потребует уже в ближайшее время повысить качество обучения государственных служащих, что в свою очередь позволит увеличить количество обучаемых. Необходимо кардинально решить вопрос распределения выпускников Академии. Высокий статус выпускников Академии будет обеспечиваться включением их в кадровый резерв для занятия должностей административных государственных служащих и постепенным переходом к прямому распределению в государственные органы на основе рейтинга слушателей.

В формирующейся системе обучения государственных служащих Академия будет уделять особое внимание следующим проблемам:

1) формированию и развитию региональной сети повышения квалификации кадров государственной службы;

2) повышению уровня квалификации профессорско-преподавательского состава и дальнейшего развития своей материально-технической базы;

3) подготовке научно-педагогических кадров высшей квалификации через аспирантуру, докторантуру и соискательство по проблемам государственной службы;

4) широкое вовлечение в процесс переподготовки и повышения квалификации политических и административных государственных служащих высшего и среднего звена.

В перспективе по мере развития системы обучения и укрепления ресурсных возможностей государства Академия будет:

1) осуществлять информационно-аналитическое обеспечение государственных органов по проблемам государственной службы;

2) принимать участие в научном и организационном обеспечении международных программ и проектов в области государственной службы, переподготовки и повышении квалификации государственных служащих;

3) проводить научные исследования по актуальным проблемам в области государственного управления и государственной службы (экспертиза базовых требований к профессиональному уровню государственных служащих, разработка научной методики квалификационной оценки персонала государственной службы и т.п.).

6.2.2. Роль Евразийского центра обучения государственных служащих

В настоящее время система обучения кадров государственной службы находится в стадии становления. В ближайшей перспективе без привлечения ресурсов невозможно довести все учебные заведения до соответствия высоким стандартам обучения государственных служащих. В этой связи, как одна из форм реализации международного сотрудничества в области обучения, будет создан Евразийский центр обучения государственных служащих, который будет концентрировать усилия на нескольких ключевых направлениях.

Евразийский центр должен инициировать партнерские отношения в сфере обучения государственных служащих стран центральноазиатского региона и других стран-партнеров, а также обеспечивать удовлетворение потребностей государств в повышении профессионального уровня элиты государственной службы и наращивании человеческого потенциала путем привлечения международных экспертов и должен сосредоточить свои усилия на следующих направлениях:

- 1) повышение квалификации государственных служащих высшего звена;
- 2) реализация специальной программы "обучение обучающихся", то есть повышение квалификации профессорско-преподавательского состава системы обучения государственных служащих;
- 3) разработка и внедрение новых методик обучения государственных служащих, в том числе с использованием современных информационных технологий;
- 4) выполнение научно-исследовательских работ по проблемам государственного управления и формирования управленческой элиты;
- 5) расширение международного сотрудничества и внедрение уникальных международных программ в области государственного управления.

Евразийский центр будет осуществлять реализацию вышеуказанных задач в сотрудничестве с Академией государственной службы, а по некоторым программам и с региональными центрами обучения госслужащих.

6.2.3. Отраслевые учебные заведения осуществляют повышение квалификации государственных служащих в соответствии с потребностями центральных государственных органов по дисциплинам, соответствующим профилю деятельности государственного органа.

Отраслевые курсы повышения квалификации государственных служащих организуются государственными органами на базе существующих учебных заведений, когда нет необходимости в создании отраслевого учебного заведения.

6.2.4. Региональные учебные заведения (центры) осуществляют повышение квалификации государственных служащих в соответствии с потребностями местных государственных органов. В целях обеспечения удовлетворения потребностей в обучении государственных служащих на местном уровне и для увеличения пропускной способности системы обучения госслужащих будет создана на конкурсной основе жизнеспособная сеть региональных центров повышения квалификации кадров государственной службы.

Региональные центры повышения квалификации государственных служащих Республики Казахстан учреждаются под эгидой местного органа государственного управления, обеспечивают непрерывность и адресность обучения государственных служащих на региональном уровне. Они являются организациями дополнительного образования, осуществляющими реализацию профессиональной образовательной программы в регионе, повышение квалификации государственных служащих по программам и методикам, разработанным и представленным Академией государственной службы при Президенте Республики Казахстан, которая наряду с методическим обеспечением обучения слушателей также осуществляет обучение преподавателей Центра.

Организационно-правовой статус регионального центра повышения квалификации государственных служащих определяется в соответствии с законодательством Республики Казахстан применительно к местным условиям.

В вопросах организационной деятельности Центр осуществляет сотрудничество с территориальным органом Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан, с руководителями органов местной власти и исполнительных органов, а также территориальных органов Министерств и ведомств для обеспечения подготовки необходимого числа квалифицированных государственных служащих по категориям и формам обучения, с учетом потребностей региона. Подбор кадров в Центр должен согласовываться с территориальным управлением Агентства.

Основные направления деятельности определяются стратегическими задачами создания и совершенствования профессионального и кадрового корпуса управленцев, способных решать стоящие перед регионом и местными органами управления задачи переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Деятельность центра осуществляется на основе заказа на повышение квалификации государственных служащих со стороны местных и центральных исполнительных органов.

Основной целью деятельности Центра является углубление профессиональных знаний и навыков, удовлетворение потребностей региона в высококвалифицированных государственных служащих.

Основными задачами деятельности Центра являются:

- повышение профессиональной квалификации государственных служащих местного уровня;

- оценка и развитие уровня квалификации персонала государственных служащих региона, разработка, адаптация и внедрение современных технологий обучения, обеспечивающих повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления в регионе;

- обеспечение государственных органов и всех заинтересованных юридических и физических лиц региона учебно-методической и научно-практической литературой, компьютерными программами, учебной аудио- и видеопродукцией и т.п.

6.2.5. Высшие учебные заведения, осуществляющие базовую профессиональную подготовку по специальностям, связанным с государственным управлением и государственной службой

Развитие инфраструктуры обучения предполагает формирование конкурентной среды в сфере деятельности учебных заведений, осуществляющих повышение квалификации государственных служащих, через механизм конкурсного отбора.

Создание конкурентной среды в сфере обучения государственных служащих предполагается осуществить путем:

- 1) использования механизма госзаказа и госзакупок, особенно в повышении квалификации государственных служащих;

- 2) постепенного внедрения данных механизмов в системе переподготовки государственных служащих;

- 3) бюджетного программирования в соответствии с потребностями в обучении государственных служащих;

- 4) конкурсного отбора преподавателей и руководителей структурных подразделений;

- 5) проведения конкурсов на разработку стандартов, программ, учебников, учебно-методических пособий.

Развитие инфраструктуры позволит охватить различными видами и формами обучения большую часть государственных служащих, создаст условия для

развития конкурентной среды и будет содействовать повышению и эффективности качества обучения.

6.3. Создание устойчивого механизма адекватного ресурсного обеспечения системы обучения государственных служащих

Сегодня инвестиции в сферу обучения и развития персонала являются одним из основных показателей эффективности менеджмента как в частном секторе, так и в системе государственного управления.

Адекватное ресурсное обеспечение является необходимым условием стабильности и поступательного развития системы обучения государственных служащих. Реформа обучения государственных служащих станет возможной только при устранении острого дефицита ресурсов. По существу, сегодня необходимо построить новый устойчивый механизм ресурсного обеспечения и, прежде всего, в области финансирования и кадрового обеспечения системы о б у ч е н и я .

6.3.1. Финансирование обучения будет осуществляться на основе бюджетных программ республиканского и местных бюджетов в соответствии со стратегическими планами обучения и развития кадров государственной службы.

В условиях жестких бюджетных ограничений эффективными формами государственного регулирования обучения кадров государственной службы является не прямое финансирование отдельных образовательных учреждений, а формирование целевых кадровых программ и размещение государственного заказа на оказание услуг по обучению с использованием конкурентных механизмов отбора учебных заведений.

Переподготовка и повышение квалификации в Академии государственной службы осуществляется за счет средств республиканского бюджета по индивидуальному нормативу, учитывающему реальные затраты на обучение. Администратором бюджетных программ, выполняемых в Академии в области обучения государственных служащих, является уполномоченный орган по делам государственной службы.

Правительство предпримет шаги по изысканию дополнительных источников финансирования обучения государственных служащих. Такими источниками могли бы стать средства международных организаций-доноров, зарубежных правительственных, общественных и частных фондов, предоставляющих гранты и стипендии на обучение специалистов. В настоящее время координация в вопросах обучения государственных служащих с вышеуказанными фондами налажена слабо.

В целях упорядочения расходования средств бюджета как на республиканском, так и на местном уровне необходимо внедрить бюджетное программирование обучения государственных служащих, включающее прямое финансирование государственных обучающих центров по переподготовке и оплату услуг учебных заведений по повышению квалификации государственных служащих. Такие бюджетные программы должны объединять возможности государственного бюджета, частных инвесторов и международного сотрудничества.

6.3.2. Кадровое обеспечение системы обучения

Профессиональный уровень преподавателей является решающим фактором качественного и эффективного обучения.

В целях улучшения качественного состояния профессорско-преподавательского состава учебных заведений, осуществляющих обучение государственных служащих, будут осуществлены следующие мероприятия:

- 1) разработка и утверждение квалификационных требований к профессорско-преподавательскому составу;
- 2) совершенствование механизма отбора преподавателей на конкурсной основе;
- 3) регулярная аттестация преподавателей;
- 4) реализация программы подготовки и повышения квалификации преподавательских кадров в самих учебных заведениях, а также ведущих зарубежных центрах (по магистерским, аспирантским и докторским программам);
- 5) внедрение мер материального стимулирования преподавателей.

В ходе осуществления вышеуказанных мероприятий, на первом этапе предполагается реализация программы "Обучение обучающихся", которая должна обеспечить подготовку преподавателей в стенах Академии государственной службы и Национального центра обучения государственных служащих, а также в ведущих зарубежных учебных заведениях.

В целях мониторинга качественного состояния профессорско-преподавательского состава уполномоченным органом по делам государственной службы совместно с Академией государственной службы будет создан соответствующий банк данных в рамках республиканской информационной системы управления кадрами.

Для придания большей практической направленности и повышения качества обучения к преподаванию будут привлекаться сами государственные служащие с высоким профессиональным уровнем и большим практическим опытом.

Указанные меры позволят в короткие сроки обновить преподавательский состав и поднять обучение государственных служащих на качественно новый уровень.

6.3.3. Научное обеспечение

Содержательный учебный процесс невозможен без долгосрочных исследовательских работ по фундаментальным теоретическим и прикладным проблемам государственной службы и государственного управления.

Научно-практические новации, черпаемые из зарубежного опыта и внедряемые в последнее время на государственной службе и в системе государственного управления, как показал опыт, нуждаются в адаптации к казахстанским условиям. Также требует научного обобщения и перспективных исследований тот уникальный опыт, который накоплен в процессе государственного строительства, совершенствования системы государственного управления, функционирования казахстанской модели государственной службы.

Научно-исследовательская работа в этой сфере будет проводиться в форме индивидуальных научных исследований преподавателей, аспирантов и соискателей, а также научными подразделениями учебных заведений, связанных с обучением государственных служащих, - по темам, финансирование которых предусмотрено госбюджетом.

Уполномоченным органом по делам государственной службы совместно с Министерством науки и образования и Академией государственной службы будут предприняты меры по открытию новой научной специальности, связанной с государственным управлением. Предполагается, что такой шаг даст возможность сконцентрировать усилия представителей различных областей науки в сфере государственного управления и государственной службы.

Научное обеспечение обучения является важным условием реализации реформы обучения. Создание научно-методической базы позволит создать условия для внесения в управленческую культуру творческой атмосферы и формирования у государственных служащих стимулов для новаций и даст им действенные средства для повышения эффективности государственного управления в целом.

6.3.4. Международное сотрудничество в области обучения государственных служащих представляет большие возможности для дополнительного обучения кадров за рубежом, привлечения дополнительных ресурсов в финансировании, учебно-методическом, кадровом и научном обеспечении, расширении инфраструктуры обучения.

Международные контакты Казахстана в области обучения кадров расширяются год от года. Задача реформы обучения государственных служащих придать им более согласованный и планомерный характер.

В этих целях уполномоченным органом по делам государственной службы, Академией государственной службы и иными учебными заведениями, осуществляющими обучение государственных служащих будут заключены двух- и многосторонние соглашения о сотрудничестве в области обмена слушателями и преподавателями, совершенствования учебных программ и методов обучения, создания гибких форм кооперации, интеграции Казахстана в международные программы и организации по обучению кадров.

Международное сотрудничество в области обучения государственных служащих будет осуществляться согласованно и в координации с уполномоченным органом по делам государственной службы.

6.4. Создание системы управления обучением

Создание и совершенствование нового механизма управления системой является на этапе становления решающим фактором реформы обучения. Так как процесс организации обучения является сложным и многоэтапным, а количество объектов управления будет неуклонно возрастать, то управление ими должно включать в себя основные общесистемные функции планирования, контроля и координации.

Именно это определяет структуру органов управления системой обучения государственных служащих.

Управление обучением государственных служащих должно осуществляться на основе сочетания принципов государственного регулирования и обеспечения самоуправления в деятельности учебных заведений.

6.4.1. Реализацию государственной политики в области обучения государственных служащих осуществляет уполномоченный орган по делам государственной службы совместно с другими государственными органами, который призван осуществлять следующие задачи:

1) координацию деятельности государственных органов по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих,

2) координацию формирования и размещения государственного заказа по государственным программам переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Реализация этих задач предполагает участие уполномоченного органа по делам государственной службы в деятельности государственных органов по вопросам:

- 1) планирования обучения государственных служащих;
- 2) формирования и администрирования бюджетных программ обучения государственных служащих в центре и регионах;
- 3) утверждения дидактики, стандартов обучения и учебных программ;
- 4) определения перечня образовательных учреждений, осуществляющих обучение государственных служащих;
- 5) мониторинга карьеры прошедших обучение государственных служащих;
- 6) контроля качества обучения государственных служащих;
- 7) разработки нормативного правового обеспечения обучения.

6.4.2. Значительная роль в успешном функционировании системы обучения принадлежит кадровым службам государственных органов, на которые Законом "О государственной службе" возложена непосредственная организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы. Их функциями являются определение потребностей в обучении государственных служащих, доведение до сведения государственных служащих планов в отношении их обучения и развития, организация обучения на рабочих местах, формирование резерва на выдвижение, оценка эффективности пройденного обучения, учет обучения и повышения квалификации при аттестации госслужащих. Кадровые службы реализуют модульные программы обучения. В кадровой службе каждого государственного органа, как центрального, так и регионального уровня, должен быть ответственный (подразделение) за обучение государственных служащих. Он должен проводить постоянные оценки потребностей в своем государственном органе и вносить руководству предложения по обучению сотрудников.

Кадровые службы государственных органов осуществляют в системе управления следующие функции:

- 1) планирование обучения на основе определения потребностей государственного органа и государственных служащих в обучении;
- 2) определение контингента обучающихся;
- 3) размещение государственного заказа по отраслевым и региональным программам повышения квалификации;
- 4) обучение государственных служащих на рабочем месте (в том числе по методике дистанционного обучения);
- 5) мониторинг карьеры прошедших обучение государственных служащих.

Повышение роли кадровых служб государственных органов в системе обучения необходимо осуществить за счет:

- 1) методической помощи со стороны уполномоченного органа по делам государственной службы;
- 2) регулярного повышения квалификации руководителей кадровых служб в Академии государственной службы;
- 3) проведения регулярной аттестации кадровых служб.

Процесс обучения организуется в тесном сотрудничестве с Академией государственной службы, региональными центрами обучения государственных служащих (в части обеспечения учебно-методическими материалами) и отраслевыми центрами переподготовки и повышения квалификации, с обязательной оценкой эффективности пройденного обучения.

Центральные исполнительные органы Республики Казахстан руководят деятельностью подведомственных отраслевых институтов, центров и курсов повышения квалификации государственных служащих.

6.4.3. Для успешного функционирования системы обучения государственных служащих при уполномоченном органе по делам государственной службы будет создан Консультативный совет, куда войдут представители государственных органов, учебных заведений, науки. Основными задачами Консультативного совета являются экспертиза и выработка рекомендаций по актуальным направлениям развития и функционирования системы обучения государственных служащих и определению единых требований к программам и планам обучения государственных служащих, а также по оценке эффективности обучения государственных служащих.

Создание эффективной системы управления позволит установить оптимальный состав управляющих воздействий, обеспечивающих наиболее рациональное и эффективное достижение целей и задач всей системы обучения государственных служащих.

6.5. Нормативное правовое обеспечение обучения государственных

с л у ж а щ и х

Формирование и развитие системы обучения кадров государственной службы потребует разработки пакета нормативных правовых актов по вопросам обучения государственных служащих, которые будут регулировать отношения в следующих областях обучения государственных служащих:

- 1) совершенствование и организация обучения государственных служащих;
- 2) стандарты обучения;

- 3) расчет потребностей в обучении;
- 4) планирование обучения и бюджетное программирование;
- 5) государственный заказ по программам переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- 6) вопросы, касающиеся Академии государственной службы и Национального центра обучения государственных служащих;
- 7) статус выпускников Академии;
- 8) региональная сеть (типовое положение об учебных заведениях);
- 9) составление типовых учебных планов и программ;
- 10) подготовка и аттестация профессорско-преподавательского состава;
- 11) организация обучения на рабочем месте;
- 12) внесение дополнений и изменений в Положение "О порядке прохождения государственной службы", утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 10 марта 2000 года N 357, в части вопросов обучения.

Все это позволит заполнить законодательные и правовые пробелы в рассматриваемой области и придаст импульс развитию всей системы обучения государственных служащих.

6.6. Этапы реформы обучения государственных служащих будут включать:

Этап 1 - создание базовых условий функционирования системы обучения;

Этап 2 - институциональное развитие;

Этап 3 - эффективное функционирование.

Главными приоритетами первого этапа (2000-2001 гг.) являются формирование системы обучения, совершенствование управления системой и ресурсное обеспечение.

В ходе первого этапа основные усилия будут сосредоточены на:

1) совершенствовании нормативно-правового обеспечения обучения государственных служащих;

2) укреплении учебной, научно-методической и материально-технической базы Академии государственной службы как центрального звена в системе переподготовки и повышения квалификации госслужащих;

3) создании устойчивого механизма финансирования обучения государственных служащих на основе бюджетного программирования;

4) создании системы планирования обучения на основе определения потребностей;

5) разработке качественно новых программ и учебно-методических

комплексов обучения госслужащих;

б) разработке государственных общеобразовательных стандартов обучения госслужащих;

7) завершение создания региональной сети учебных заведений;

8) открытие новой научной специальности "Государственное управление".

Главным приоритетом второго этапа (2002-2003 гг.) является развитие инфраструктуры обучения.

На втором этапе усилия будут направлены на:

1) совершенствование работы кадровых служб в части обучения госслужащих;

2) создание системы обучения преподавательских кадров;

3) создание конкурентной среды в системе повышения квалификации госслужащих;

4) развитие Евразийского центра обучения госслужащих;

5) разработку и развитие программ дистанционного обучения госслужащих.

Главным приоритетом третьего этапа (2003-2005 гг.) является устойчивое и эффективное функционирование системы.

На третьем этапе основные усилия будут направлены на:

1) открытие аспирантуры и докторантуры по специальностям, относящимся к государственной службе и государственному управлению;

2) внедрение новых методик на основе современных информационных технологий;

3) создание конкурентной среды в системе переподготовки госслужащих.

7 . З а к л ю ч е н и е

Концепция обучения государственных служащих определяет основные задачи и параметры развития системы обучения на ближайшие годы.

Успешная реализация Концепции обучения государственных служащих позволит придать процессу становления системы обучения последовательный и согласованный характер, поднять обучение на новый качественный уровень и привести его в соответствие с реальными потребностями государственных органов в обучении кадров.

Совершенствование обучения государственных служащих будет во многом зависеть от финансовых возможностей государственного бюджета. Построение устойчивого механизма адекватного ресурсного обеспечения является необходимым условием реформы обучения государственных служащих.

В этих условиях потребуются согласованные усилия всех государственных органов и, прежде всего, первых руководителей к вопросам профессионализации и развития кадров государственной службы.

Создание системы обучения государственных служащих, адекватной современным требованиям, неотложная задача нынешнего этапа реформирования всей системы государственной службы. Последовательная реализация мероприятий реформы требует скоординированной работы всех государственных органов в центре и на местах. Решающее значение будет иметь отношение первых руководителей. Предстоит коренным образом изменить весь процесс обучения государственных служащих, который будет осуществляться через новый механизм управления и финансирования.

В настоящей Концепции определены только основные стратегические направления совершенствования обучения государственных служащих, которые должны придать формирующейся системе стройный и устойчивый характер. С изменением социально-экономического состояния страны и системы государственной службы направления реформы обучения государственных служащих будут корректироваться и уточняться.

(Специалисты: Склярова И.В.,

М а р т и н а Н . А .)