

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

Тайеб Туффик ДАХАР¹ и Ю Жангкван²

АННОТАЦИЯ

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

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

ВВЕДЕНИЕ

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

«что делает звучащий в последнее время призыв к сравнительному изучению систем государственной службы своевременным, так это незапланированное появление масштабной повестки дня, связанной с решением общественных проблем. Эта повестка дня включает в себя глобальные проблемы, не признающие ни нынешние, ни будущие национальные границы, поиск выигрышных позиций в гонке экономической конкурентоспособности и эпизодические требования народа о высоком качестве и эффективности работы правительства. Более того, эта повестка ограничена реалиями бюджетного дефицита. Как бы то ни было, проверка систем государственной службы на глобальном уровне осуществляется лицами, чьи намерения связаны с решением проблем, а не накоплением знаний» (McGregor Jr and Solano 1994: 94).

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

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

Малочисленность материалов о «сравнительных системах государственной службы», несмотря на очевидные расхождения во мнениях их авторов, предельно ясно указывает на необходимость стратегического изучения систем государственной службы этих стран: (i) внешний мир ставит перед государственными секторами стран вызовы и проблемы, которые не могут быть надлежащим образом решены посредством обычных административных функций и операций государственной службы, направленных на решение проблем и реализацию политических мер более стабильных предыдущих времен; и (ii) эффективность государственной политики и правительства зависит от более оперативной, продуманной и скоординированной, чем когда-либо прежде, деятельности государственных учреждений в ответ на более масштабные, сложные и постоянно меняющиеся проблемы. Также часто высказывается мнение о том, что будущие сравнительные исследования в области государственного управления должны в большей степени опираться на многочисленные практические анализы в различных контекстах с целью получения достоверных обобщений, которые обогащают знания и повышают уровень практики.

ВОПРОС ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

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

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

ГИПОТЕЗА

- Каждая страна имеет свои собственные предпосылки и проблемы, которые определили характер и содержание общепринятой системы подготовки государственных служащих;
- Государственная политика и стратегии развития в основном зависят от качества подготовки, которую получают руководители, кадровый состав и государственные служащие;

- Опыт ускоренного развития, продемонстрированного Китаем во всех областях, может быть использован Алжиром с точки зрения роли, которую играют программы подготовки государственных служащих;
- Эффективность стратегий внешнего развития, реализуемых Китаем, в частности в рамках инициативы «Один пояс и один путь», зависит от наличия в странах-участницах руководителей и государственных служащих, у которых имеется долгосрочный взгляд на новый международный контекст развития и государственного управления.

О подготовке государственных служащих в Китае

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

Существующее положение в государственной службе Китая

Согласно Закону о государственной службе Китая термин «государственные служащие» относится к работникам, осуществляющим государственные обязанности в соответствии с законом, включенными в состав государственного учреждения и получающими заработную плату и пособия за счет государственного бюджета. Они являются важной частью кадрового состава Китая³, опорой социалистического дела и государственными слугами народа. В настоящее время в Китае насчитывается 8,523 млн. государственных служащих, в том числе 1,09 млн. сотрудников массовых организаций и учреждений, которые также находятся в государственном управлении.

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

Закон о государственной службе, вступивший в силу в 2006 году, значительно оптимизировал структуру контингента государственных служащих. Система экзаменов для поступления на государственную службу придерживается принципа, что прием на работу в каждом случае должен быть основан на тестировании, что с самого начала обеспечивает высокое качество группы кандидатов на государственную службу и значительно повышает требования с точки зрения происхождения, опыта, специализации и образова-

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

ния государственных служащих. Доля лиц со степенью бакалавра и выше на государственной службе увеличилась с 43% в 2006 году до 71,9% в 2017 году. Доля лиц моложе 35 лет выросла с 25,6% до 27,8%. Доля женщин увеличилась с 22,8% до 26,5%⁴.

Историческое развитие китайской системы подготовки государственных служащих

Подготовка государственных служащих в Китае насчитывает чуть более 30 лет с момента создания в стране системы государственной службы. За этот период, вобрав в себя опыт предыдущей системы обучения и подготовки кадров (ОПК) и передовую практику развитых стран, система подготовки государственных служащих в Китае постоянно реформировалась, обновлялась и совершенствовалась день за днем, обеспечивая прочную организационную гарантию для КПК и страны в отношении надлежащего исполнения центральных задач в разные периоды.

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

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

⁴ <http://www.12371.cn/2018/12/30/ARTI1546150894993248.shtml>

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

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

18-й Всекитайский съезд КПК (в 2012 году) положил начало новому пути подготовки государственных служащих Китая. Начиная с этого момента Генеральный секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин сделал ряд важных выступлений, служащих в качестве идеологического обоснования и руководства к действию для совершенствования в области ОПК в эту новую эпоху. КПК и правительство своевременно обобщили и институционализировали практический опыт ОПК. В октябре 2015 года было опубликовано пересмотренное Положение об обучении и подготовке кадрового состава. В Положении четко говорится о необходимости проведения ОПК в соответствии со стратегическими целями всестороннего построения благополучного общества, всестороннего углубления реформ, всестороннего управления страной в соответствии с законом и строгого руководства КПК, содействия модернизации системы управления страной и потенциала управления, обеспечения идеологической и политической поддержки, резерва талантов и интеллектуальной поддержки для непрерывного достижения новых побед социализма с китайской спецификой и осуществления китайской мечты о великом возрождении китайской нации⁶. Новое Положение следует духу центрального правительства и внедряется на основе достижений реформ и инноваций, подчеркивая подходы, направленные на решение проблем, и улучшая систему и механизм ОПК, также представляя собой последние институциональные достижениями КПК в области ОПК и являясь фундаментальным руководством для совершенствования ОПК в новых реалиях.

В марте 2018 года ЦК КПК принял решение объединить Партийную школу ЦК КПК и Национальную академию государственного управления. Новое учреждение получило название Партийная школа ЦК КПК (Китайская национальная академия государственного управления) (СНАГ), тем самым открыв новую главу в ОПК. В ноябре 2018 года был

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

⁶ <http://www.12371.cn/2018/12/30/ARTI1546150894993248.shtml>

опубликован Национальный план ОПК на 2018–2022 годы, в июне 2019 года был обнародован новый Закон о государственной службе, а в ноябре того же года было издано пересмотренное Положение о подготовке государственных служащих. В этих законах и постановлениях четко определены основные задачи, цели, содержание, методы и способы подготовки государственных служащих в новую эпоху.

Основа подготовки китайских государственных служащих

Вышеупомянутые законы и постановления определяют систему управления и деятельности по подготовке государственных служащих. Обучение координируется Организационным отделом ЦК КПК, соответствующими департаментами центрального правительства, в то время как центральные и местные органы власти осуществляют управление этой задачей на разных уровнях, образуя систему подготовки с вертикальной и горизонтальной взаимодополняемостью, при этом горизонтальное обучение является основой всей системы. Горизонтальное обучение в основном относится к обучению, которое проводится соответственно Организационным отделом ЦК КПК и Организационным отделом местных партийных комитетов, отражая взаимосвязь иерархического управления. Вертикальное обучение в основном включает обучение, организованное национальными и местными министерствами и комиссиями, а также профессиональными (отраслевыми) департаментами. Положение об обучении и подготовке кадров (в 2015 году) и Положение о подготовке государственных служащих (в 2019 году), наряду с пятилетним Национальным планом ОПК, четко определяют систему обучения и подготовки в этой области, в частности подготовку государственных служащих, в плане руководящей идеологии, основных принципов, содержания обучения, методов обучения, учебных заведений, материалов учебных программ, анализа и оценки, и служат основополагающим руководством для всех мероприятий в рамках ОПК.

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

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

⁸ Предусматривается, что в период подготовки с отрывом от работы, выбранной организацией в соответствии с правилами, зарплата и различные социальные льготы государственных служащих являются таким

считают механизмы проверки. Таким образом, предусматривается, что государственные служащие должны следовать условиям и порядку обучения, соблюдать правила и положения обучения и выполнять заданные учебные задания.

Новым государственным служащим, не прошедшим первоначальную подготовку или не сдавшим экзамен по первоначальной подготовке, не могут быть присвоены категории. Государственным служащим, которые не участвовали в профессиональной подготовке или не сдали экзамен по профессиональной подготовке, объявляются выговоры в зависимости от ситуации и соответствующих нормативных актов. Государственные служащие, не сдавшие экзамен по специализированной подготовке, не могут заниматься специализированной работой. Государственные служащие, которые не участвуют в подготовке в соответствии с правилами или по каким-либо причинам не выполняют требования к подготовке, обязаны своевременно пройти обучение. Лица, не участвующие в подготовке без уважительных причин и нарушающие соответствующие положения и порядки, должны понести соответствующее наказание в зависимости от тяжести случая. Прохождение подготовки и академическая успеваемость государственных служащих считаются одним из элементов оценки государственных служащих и основанием для назначения и продвижения по службе. В случае неудовлетворительной оценки состояния подготовки, такие лица не могут пройти ежегодную аттестацию на отлично⁹.

Основное содержание и характеристики подготовки китайских государственных служащих

(1) Акцент на масштабе и повышении качества и результативности

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

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

же, как и у персонала без отрыва от работы, и стажеры, как правило, не выполняют повседневную работу отделов, в которых они работают, включая зарубежные поездки и другие задачи.

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

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

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

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

В-третьих, результатом развития крупномасштабной платформы сети кадровой подготовки стало создание академий онлайн обучения для государственных служащих всех уровней, обогащение содержания подготовки и расширение функций платформ онлайн обучения за счет включения онлайн-форумов, интерактивных сессий ответов и вопросов, персонализированных тестов, прямых трансляций и баз данных типовых ситуаций. В этом контексте Партийная школа при ЦК КПК (CNAAG) создала собственную школу онлайн-обучения, которая предоставляет высококачественные учебные ресурсы для слушателей и преподавателей и сети партийных школ (академий управления), обеспечивает высококачественное теоретическое обучение и курсы партийного идеологического образования для населения, а также пропагандирует курсы для выдающихся преподавателей в системе партийных школ (академий управления) КПК.

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

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

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

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

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

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

(2) Постоянное совершенствование системы организации подготовки

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

Во-первых, о содержании подготовки государственных служащих Китая. Главным образом, оно включает в себя обучение политической теории, политике и регулированию, подготовку в области профессиональных знаний, научное и гуманитарное обучение,

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

подчеркивающее политическое качество, культивирующее профессиональные способности и дух государственных служащих, и таким образом улучшающее функционирование системы и возможности государственного управления.

Основное внимание в обучении политической теории уделяется теоретической основе социализма с китайской спецификой и теории, линии, принципам и политике КПК, обучению идеалам и убеждениям, истории партии, истории Китайской Народной Республики, истории реформ и открытости и истории социалистического развития. Обучение по вопросам политики и регулирования сосредоточено на усилении обучения конституционным законам, внутривластным законам и нормативам и проведении подготовки ЦК КПК по основным направлениям политики экономического, политического, культурного и социального развития, а также по защите экологии и партийному строительству с тем, чтобы улучшить управление государственными служащими.

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

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

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

Подготовка без отрыва от работы проводится на основе требований к новой должности. Подготовка государственных служащих, повышаемых до руководящих должностей, сосредоточена на совершенствовании политических и лидерских способностей. Срок обучения государственных служащих, занимающих руководящие

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

должности на уровне уезда или выше, обычно составляет не менее 30 дней, а для государственных служащих на уровне волости - не менее 15 дней.

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

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

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

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

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

центра она предоставляет теоретическую поддержку и политические предложения для ряда важных решений КПК и центрального правительства в течение длительного времени, и многие такие предложения были полностью реализованы¹⁵.

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

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

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

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

¹⁷ Каждый год Партийная школа при ЦК КПК (СНАГ) и соответствующие центральные и государственные органы власти проводят серию специальных семинаров для проведения дискуссий и обмена мнениями по

руководящие кадры на уровне провинциальных министерств и департаментов. Наконец, курсы повышения квалификации преподавательского состава направлены на повышение политического качества и профессионального уровня преподавания и проведения исследований руководящего состава и преподавателей местных партийных школ (академий управления). Они проводятся регулярно для основного руководящего преподавательского и научно-исследовательского состава и для преподавателей партийных школ (академий управления).

Партийная школа при ЦК КПК (CNAG) также предоставляет программы магистратуры, докторантуры и аспирантуры. За годы своего существования она подготовила большое количество выдающихся аспирантов. Школа также активно реализует программы международного сотрудничества и академических обменов. К концу 2019 года школой были налажены партнерские отношения с 305 учреждениями и 21 международной и многосторонней организацией в 94 странах и регионах и проведены более 500 учебных программ для иностранных чиновников в Китае из 164 стран мира.

(3) Акцент на укрепление оценки эффекта подготовки

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

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

основным политическим директивам и специальной работе ЦК КПК и Госсовета, с целью достижения консенсуса и продвижения работы.

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

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

ПОДГОТОВКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В АЛЖИРЕ: ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ФАКТОРЫ

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

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

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

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

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

В соответствии с Законом о государственной службе Алжира государственный служащий определяется как любое лицо, назначенное и занимающее постоянную государственную должность на уровне государственных учреждений и администрации¹⁹. Государственные служащие классифицируются в зависимости от управленческого уровня или роли, или же уровня образования. С момента принятия первого Закона о государственной службе в 1966 году в Алжире применяется «система, основанная на карьере». Однако через сорок лет после этого, в 2006 году, был принят новый Закон о государственной службе, который действует в настоящее время. В новом законе была введена двойная параллельная система – основанная на карьере и основанная на должностях. Система, основанная на карьере, регулируется уставом и сложным набором различных специализированных профессий, в то время как система, основанная на должностях, регулируется контрактами²⁰. Система найма на контрактной основе включает в себя должности по обслуживанию или содержанию, такие как охранники, водители или уборщики (Закон о государственной службе, ст. 19). Однако найм на контрактной основе также может использоваться в исключительных случаях для обеспечения работы временного характера (Ст. 21).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Право на прохождение подготовки

В Алжире право и/или обязанность государственных служащих проходить подготовку закреплены в Статье 38 Закона о государственной службе, которая гласит, что: *«Государственные служащие имеют право на подготовку, развитие и продвижение по службе на протяжении всей своей карьеры»*. Эта статья приведена в «Разделе 1: Гарантии и права государственных служащих» и рассматривается как общий принцип и право всех государственных служащих. Кроме того, Статья 104 «Раздела 5: Подготовка» предусматривает, что: *«Администрация на постоянной основе организует курсы подготовки и развития с целью обеспечения повышения квалификации и профессионального роста государственных служащих и их подготовки к выполнению новых задач»*. Статья 105 в том же разделе в порядке общей рекомендации отсылает к подзаконным актам (закону о подготовке государственных служащих и отдельным указам о государственной службе) для определения *«условий доступа, организационной структуры, продолжительности курсов подготовки и развития и вытекающих из этого прав и обязанностей государственного служащего»*.

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

Вышеупомянутый случай означает, что государственные служащие имеют право в полной мере не работать, находясь на очном обучении или тренинге. Это также означает, что государственные служащие продолжают обучение или тренинги без потери зара-

ботной платы, так как они считаются работающими в соответствии со Статьей 208 Закона о государственной службе, которая гласит, что «государственный служащий может получить разрешение на отсутствие без потери заработной платы для продолжения учебы, связанной с его или ее задачами, в течение четырех (4) часов в неделю, или для участия в экзаменах или соревнованиях на период их проведения».

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

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

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

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

может быть обязательным требованием при приеме на определенные должности государственной службы.

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

При изучении ряда конкретных положений касательно определенных категорий государственной службы, выясняется, что в некоторых случаях такой вид подготовки может длиться от 3 до 6 месяцев; что, конечно, является обязательным, и прием на службу в качестве государственного служащего не может быть подтвержден без успешного прохождения такой подготовки. Кроме того, Закон о государственной службе 2006 года предусматривает новые правила продвижения по службе, основанные на подготовке и уровне образования, в трех случаях: (1) продвижение по службе на основании полученных дипломов²²; (2) продвижение по службе на основании успешного завершения специализированной подготовки²³; и (3) дополнительное обучение до повышения в должности²⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

с. Ключевые элементы Закона по подготовке государственных служащих Алжира:

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

Таблица 2: Законодательство в сфере подготовки государственных служащих в Алжире

Год	Ссылка	Статус
1966	Закон о государственной службе (Статьи 22 и 23)	Утратил силу
1969	Закон о подготовке государственных служащих	Утратил силу
1981	Закон о подготовке государственных служащих за рубежом	Утратил силу
1987	Закон о подготовке государственных служащих за рубежом	Утратил силу
1996	Закон о подготовке государственных служащих	Утратил силу
2003	Закон о подготовке государственных служащих за рубежом	Утратил силу
2006	Закон о государственной службе	Действующий
2014	Закон о подготовке государственных служащих за рубежом	Действующий
2020	Закон о подготовке государственных служащих	Действующий

Второй заслуживающей внимания особенностью является то, что эти законы ограничиваются техническими аспектами подготовки, такими как виды, процедуры проведения

²⁶ Как уже упоминалось, отраслевое обучение регулируется очень большим количеством постановлений (57), не считая решений о реализации, которые были приведены в качестве примеров выше. Если собрать все соответствующие законодательные акты, то они могут насчитывать тысячи страниц. В данном случае для иллюстрации ситуации будут приведены некоторые примеры.

²⁷ Необходимо отметить, что прохождение подготовки за рубежом является отдельным вопросом, независимо регулируемым другими правовыми актами.

и преимущества, которые получают государственные служащие от ее прохождения. В то же время в этих законах не затрагивается стратегическое видение подготовки государственных служащих, целевые результаты и подходы к подготовке, которые должны применяться. Несмотря на то, что на протяжении многих лет в эти законодательные акты постоянно вносились изменения, данные поправки касались лишь тех же технических аспектов видов и процедур подготовки, а также условий ее проведения. Третья особенность связана с исключением базового образования и рассмотрение этого вопроса, как относящегося к отдельным законам в сфере государственной службы и законам соответствующих школ и учреждений, таких как Национальная школа управления. Четвертая особенность заключается в отсутствии внимания к вопросу подготовки управленческих и руководящих кадров. Этот аспект, несмотря на исключительную важность, не рассматривается как таковой.

Помимо этих особенностей, особо отмечается отсутствие внимания к вопросу оценки подготовки и ее увязки с конкретными результатами, которые должны быть достигнуты в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Несмотря на положительный момент включения подготовки в процесс планирования (годовой и многолетний план подготовки), в Законе о подготовке государственных служащих 2020 года предусматривается лишь, что орган, ответственный за дела государственной службы, проводит оценку того, в какой мере были реализованы мероприятия по подготовке, включенные в план, а не того, насколько подготовка повлияла на работу государственных служащих и результаты управления.

Наконец, Закон о подготовке государственных служащих 2020 года дает точную классификацию и определения всех видов подготовки, предназначенных для работников государственной службы. Такие термины, как «подготовка» или «профессиональное развитие», используемые в Законе о государственной службе, на деле означают два различных вида подготовки государственных служащих, а именно: (1) курсы подготовки, обычно называемые «подготовкой до службы» и включающие как «вступительную подготовку», так и «специализированную подготовку», упомянутые выше²⁸; и (2) курсы профессионального развития, как правило, называемые «подготовкой без отрыва от работы»²⁹.

²⁸ Первый вид подготовки предназначен для приобретения дополнительных знаний после приема на работу, для подтверждения полученной должности государственного служащего или перед назначением на должность среднего звена или специализированную должность (Ст. 9 Закона о подготовке государственных служащих 2020 года), а второй направлен на получение теоретических и практических знаний до приема на службу или продвижения по службе (Ст. 8 Закона о подготовке государственных служащих 2020 года).

²⁹ Она включает в себя: а) подготовку или специализированное обучение, с тем, чтобы государственные служащие могли получить новую квалификацию в рамках конкретной специализации, направленной на дополнение и/или обновление их первоначальной подготовки (Ст. 11 Закона о подготовке государственных служащих 2020 года); б) подготовку к конкурсам, экзаменам или профессиональному тестированию, с тем, чтобы государственные служащие могли хорошо подготовиться и обновить свои знания перед экзаменом (ст. 12); в) переподготовку, семинары и любые программы повышения квалификации, которые предназначены для обновления или повышения квалификации государственных служащих или для их адаптации к новым должностным требованиям.

Микрофакторы учебных заведений по подготовке государственных служащих: пример Национальной школы управления Алжира (ЕНА)

По словам Миссума Сбиха, первого директора ЕНА (1964–1978 гг.), «Национальная школа управления никогда не была академическим учреждением как другие по причине особой миссии и потому, что она воплощает концепцию государства, которая подразумевает, что те, кто призван служить ему, специально подготовлены для этого. Это место, где культивируется дух государственной службы и где начинает формироваться чувство государства» (Missoum 2004: 11). Создание Школы по праву считалось одним из важнейших шагов, предпринятых в ходе строительства государства после обретения независимости. По мнению ее основателей, она воплотила в себе стремление создать государственный аппарат, отвечающий вызовам, с которыми страна готовилась столкнуться, возглавив процессы развития на национальном уровне.

Изучение модели школы ЕНА необходимо и крайне важно для понимания истоков и возникновения системы подготовки государственных служащих в Алжире. Во-первых, поскольку это первое учебное заведение по подготовке государственных служащих, созданное сразу после обретения независимости и имевшее задачу «подготовки современных государственных служащих для центральных и местных государственных учреждений»³⁰ и, во-вторых, в связи с его значительным вкладом в подготовку большого числа кадров, которые участвовали в создании алжирского государства, особенно в первые годы после обретения независимости. В качестве иллюстрации этого вклада и влияния, которое ЕНА оказывало на общество, можно привести большое количество бывших и нынешних высокопоставленных чиновников и руководителей - выпускников этой школы, включая нынешнего Президента Республики г-на Абдельмаджида Теббуна, который окончил ее в 1969 году.

Достаточно ли этой первоначальной оценки, чтобы судить о влиянии школы на систему подготовки государственных служащих и общую систему управления в стране спустя более полувека после ее создания? Ответ, конечно, не прост и требует более глубокого изучения достигнутых успехов в соответствии с контекстом, в котором они развивались, и в соответствии с критериями, упомянутыми выше, а также сравнения с китайской моделью, которое мы пытаемся провести.

а. ЕНА – взгляд на полувековую историю: основные этапы, роли и система подготовки

С момента своего создания Национальная школа управления участвует в реализации политики подготовки государственных служащих. Роль, возложенная на ЕНА, заключалась в обеспечении - в контексте начальной подготовки - готовности чиновников к выполнению работы на назначенных должностях в центральных административных органах и внешних службах государства. В ее задачи также входило проведение специализированной подготовки для руководящих кадров основных министерств, а именно министерств иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, а также других служащих отраслевых администраций.

³⁰ Статья 1 Декрета № 64-155, предусматривающая создание ЕНА.

Правовые документы, регулирующие деятельность ЕНА, включают два типа положений. С одной стороны, учредительный законодательный акт 1964 года (Декрет №64-155), в котором внимание уделяется трем основным вопросам: миссии школы, надзорному органу и основным принципам работы школы. Основные положения этого декрета действуют до сих пор, однако в них неоднократно вносились изменения. С другой стороны, существует законодательный акт 2006 года (Декрет №06-419), основное внимание в котором обращено на вопросы менеджмента, подготовки и правового регулирования системы обучения. После принятия Декрета №66-306 в 1966 году, ознаменовавшего начало становления ЕНА, положения этого закона открыли новый этап системы менеджмента и подготовки в школе.

Во-первых, что касается миссии ЕНА, стоит отметить, что одна из ее ключевых задач не изменилась и по сей день, а именно *«подготовка современных государственных служащих для центральных и местных государственных учреждений»*. В 1971 году задачи ЕНА были расширены за счет компонента, касающегося *«подготовки судей»*. В это же время был создан *«Центр исследований и документации по вопросам управления»* для проведения исследований по вопросам управления и публикации полученных результатов, а также для содействия проведению исследований и обмена с соответствующими национальными и международными организациями. В Исполнительном указе 2006 года была пересмотрена и обобщена миссия школы по следующим направлениям: (1) проведение подготовки назначаемых кадров в соответствии с потребностями государственного управления, местных органов власти и государственных учреждений; (2) организация мероприятий по профессиональному развитию и подготовке управленческого персонала государственных учреждений и администраций; (3) развитие научно-исследовательской деятельности в области государственного управления, а также предоставление аудиторских и консультационных услуг в интересах государственных учреждений и администраций; и (4) участие в национальных и международных программах и сетях сотрудничества учебных и исследовательских учреждений.

Во-вторых, что касается надзорного органа и механизмов управления, мы можем отметить непостоянность надзорного органа (см. таблицу 3 ниже), что, однако, не повлияло на его общие механизмы управления и финансовую независимость школы. Надзорная структура по-прежнему представляет собой (1) совещательный орган во главе с надзорным органом (советом директоров), в который входят все ключевые министерства и органы власти; (2) исполнительный орган во главе с генеральным директором школы; и (3) Научный совет³¹.

³¹ Генеральный директор школы на уровне губернатора, Генеральный секретарь школы на уровне главы кабинета министров, а также директора (департамент исследований, департамент стажировки, департамент непрерывной подготовки и сотрудничества, центр документации и исследований) на уровне директоров и руководители служб на уровне заместителя директора министерства (Ст. 27, 28 и 29 Исполнительного указа №06-440). Наконец, следует отметить, что предусмотрена возможность создания нескольких филиалов школы (Декрет №82-250), но в настоящее время это не применяется, за исключением кратковременного опыта в течение нескольких лет в прошлом. С 2006 года статус руководящей должности в ЕНА был поднят на один уровень с министерствами.

Таблица 3: Надзорные органы ЕНА в разные периоды

Год	Источник	Надзорный орган
1964	Декрет №64-155	Администрация Президента
1966	Декрет №66-306 (Ст. 57)	Министерство внутренних дел
1982	Декрет №82-250	Государственный секретарь по вопросам государственной службы и административной реформы
1984	Декрет №84-35	Премьер-министр
1987	Декрет №87-270	Министерство высшего образования
2005	Указ Президента №05-440	Министерство внутренних дел и местные органы власти

В-третьих, система обучения подготовки в школе традиционно может быть разделена на два различных этапа: первый этап начинается с момента основания школы в 1964 году и заканчивается в 2006 году. На этом этапе зачисление в школу происходило на основе строгого конкурса, в котором принимали участие молодые люди, имеющие диплом бакалавра (аттестат о среднем образовании). Те, кто успешно сдал экзамены, проходили четырехлетнее обучение, после чего получали «диплом ЕНА». Диплом был эквивалентен степени бакалавра. На втором - нынешнем - этапе, начиная с принятия Исполнительного декрета № 06-440, конкурс на поступление в школу был открыт для лиц, имеющих степень бакалавра. Успешные кандидаты проходят обучение в течение трех (3) лет, по окончании которого они получают «диплом новой системы ЕНА».

Как при новой, так и старой системе, содержание подготовки в ЕНА характеризуется сочетанием теоретических и прикладных занятий. По окончании каждого учебного года слушатели направляются на стажировку для приобретения практического опыта в реальных рабочих условиях в центральных или местных государственных департаментах или компаниях. Слушатели готовят исследовательские отчеты, которые обсуждаются в конце года и являются ключевой частью их оценки. Помимо постоянных преподавателей, школа может нанять приглашенных профессоров из числа высокопоставленных национальных кадров, с тем чтобы они могли внести вклад в обогащение содержания обучения из практического опыта, как это происходит в реальном мире. Это может быть достигнуто путем содействия постоянным преподавателям в подготовке и обновлении содержания обучения в соответствии с текущими потребностями и вызовами государственного управления, а также посредством проведения учебных мероприятий, включающих моделирование реальных бизнес-сценариев³².

d. Роль ЕНА в исследовательской и консультационной деятельности

Предполагается, что деятельность в области подготовки, исследований и консультирования по оперативным вопросам является не тремя отдельными процессами, а частью комплексного процесса. Таким образом, ЕНА выполняет функции по подготовке, исследованиям и консультированию параллельно. Это означает, что ее роль не ограничивается разработкой и проведением курсов подготовки, школа также занимается исследованиями по проблемам государственного управления и предоставляет консультации по оперативным вопросам. Однако, независимо от официально заявленных компетенций

³² Статьи 31 и 32 Исполнительного указа № 06-419.

ЕНА в этой области, нам необходимо изучить эффективность и результативность исследований и консультаций с точки зрения качества, характера, а главное - результатов и применения. Мы попытаемся рассмотреть этот вопрос, используя некоторые доступные данные и отчеты.

По словам Эссаида Таиба, постоянного профессора ЕНА Алжира, *«проведение исследований в области управления в ЕНА осложняется ввиду отсутствия аспирантуры докторского уровня. И тем не менее в школе с 1971 года существует Центр административных исследований и документации (CDRA). Помимо создания журнала IDARA в 1991 году, деятельность этого центра ограничивается ведением документальной работы и организацией ряда научных мероприятий. Более того, прекратил существование общий для стран Магриба журнал ЕНА "Intégration"»* (Essaïd 1998:364). По его мнению, *«большой частью государственное управление изучается с точки зрения административного права с акцентом на следующие темы: государственная служба, финансы, судебные процессы, административные институты. Эта работа не дает большого представления об государственном управлении с точки зрения административной науки или менеджмента»*.

Что касается «консультаций», другие авторы утверждают, что государственные администрации не заинтересованы в получении таких консультаций. Бывший генеральный директор ЕНА г-н Хосин Черхабил отмечал по этому поводу: *«Несомненно, еще предстоит сделать многое для систематизации использования консультаций в различных областях административной деятельности. Эти успехи, похоже, зависят от изменений в самой администрации. Они начинают появляться с осознанием администрацией необходимости организовать условия для постоянного осмысления собственных методов работы, а также необходимости иметь достаточную ретроспективу, чтобы позволить внешним наблюдателям вести объективные наблюдения»* (Cherhabil 2004: 27)³³.

ОБСУЖДЕНИЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данное исследование показало, что сравнительный анализ опыта подготовки государственных служащих очень важен для извлечения уроков и выявления различий в опыте разных стран. Подготовка государственных служащих остается важной областью для сотрудничества в будущем, как между различными странами мира, так и между Китаем и Алжиром, учитывая растущие стратегические связи между двумя странами.

³³ К этим мнениям можно добавить рекомендации Международного форума «Укрепление потенциала государственного управления», состоявшегося 4 и 5 декабря 2018 года в Алжире и организованного совместно Китайской национальной академией управления (CNAU) и Министерством внутренних дел, местных органов власти и территориального планирования Алжира (MILATP), на котором была проведена дискуссия на тему «Использование полного потенциала двойной функции научных исследований и консультаций по принятию решений в школах управления/государственной администрации для повышения потенциала государственной службы». Все участники из Алжира, Китая и других стран-участниц пришли к выводу, что основным недостатком алжирской системы школ государственной службы является отсутствие функций научных исследований и консультаций, а также необходимость систематического развития этих школ, направленного на повышение эффективности системы управления. Участники также рекомендовали воспользоваться ведущим опытом, например, CNAU и других китайских учебных заведений государственной службы, чтобы «выиграть время», определить факторы их успеха и то, как они вписываются в интегрированную систему подготовки, исследований и консультаций, которая работает параллельно с политикой правительства и способствует разработке планов, стратегий и оценке политики.

Реалистичная основа для сотрудничества Китая и Алжира в области подготовки государственных служащих

Китай и Алжир традиционно связывают тесные дружеские отношения, эти страны всегда поддерживали и сотрудничали друг с другом³⁴. В 2014 году Алжир стал первой арабской страной, заключившей всеобъемлющее стратегическое партнерство, что является убедительным свидетельством тесных отношений между двумя странами. Инициатива Китая «Один пояс и один путь» была встречена с энтузиазмом в Алжире, при этом официальные лица Алжира всегда подчеркивали важность совместного продвижения этой инициативы. В 2018 году страны подписали меморандум о взаимопонимании, который отразил признание Алжиром опыта развития Китая и его готовность к сотрудничеству, что стало мощной духовной движущей силой для двух стран в продвижении инициативы «Один пояс и один путь».

Кроме того, Алжир является относительно стабильным государством среди многих африканских и арабских стран и не сильно пострадал в результате «арабской весны». Алжир также является движущей силой региональной стабильности, играя роль посредника в региональных конфликтах, и эта роль подтверждается международным сообществом и многими африканскими странами. Однако алжирское правительство также признает многие проблемы, с которыми сталкивается страна в социальном развитии, и стремится найти путь развития, приемлемый для национальных условий.

Хотя подготовка государственных служащих в Китае началась не сразу, этот процесс хорошо интегрирован с достижениями внутреннего развития и передовым международным опытом. Была сформирована система подготовки с китайской спецификой. В Алжире, который имеет схожие национальные условия, схожую идеологию и схожие «сердца и умы» с Китаем, многое из китайского опыта может быть естественным образом принято и использовано в качестве основы. Этот опыт может помочь Алжиру сформировать систему подготовки государственных служащих с учетом национальной специфики и обеспечить надежную организационную гарантию для эффективного управления страной.

Сравнение систем подготовки государственных служащих в двух странах

В системах обучения государственных служащих двух стран существует несколько общих черт. Например, в них были разработаны Закон о государственной службе и Положение о подготовке государственных служащих, которые гарантируют право всех государственных служащих на прохождение подготовки. Виды подготовки в основном одинаковы, и в обеих странах подготовка связана с оценкой при продвижении по службе. Существуют и общие проблемы, такие как несоответствие системы оценки конечного эффекта подготовки, что свидетельствует о сходстве в том, каким образом концепции подготовки формируются командами, отвечающими за политику в области подготовки,

³⁴ С 1950-х годов между двумя странами сложились особые партнерские отношения. После создания временного правительства Алжира в сентябре 1958 года Китай стал первой неарабской страной, признавшей Алжир. С начала 21-го века сотрудничество между Китаем и Алжиром развивается все более активно, постепенно приобретая стратегический характер.

в обеих странах. Кроме того, существуют очевидные различия в подготовке государственных служащих в обеих странах, которые объясняются различными национальными условиями и этапами развития каждой из стран.

(1) Различия в классификации государственных служащих

Классификация государственных служащих в Алжире включает четыре группы (А, В, С и D) в зависимости от уровня образования, которые также подразделяются на старших, средних и младших государственных служащих в соответствии с иерархической ступенчатой классификацией. В целом должности государственной службы подразделяются по уровню образования, т.е. по наличию университетской степени, соответствующих академических сертификатов и/или сертификатов о прохождении подготовки. Это необходимые условия для занятия должностей соответствующего уровня.

Напротив, большинство китайских государственных служащих при сдаче вступительных экзаменов уже имеют степень бакалавра или выше и обладают твердым политическим чутьем. Таким образом, китайские государственные служащие классифицируются не по уровню образования, а по трем категориям, соответствующим характеру их работы: менеджеры широкого профиля, профессиональные технические работники и административные работники правоохранительной системы. На вертикальном уровне существуют три категории: центральные, провинциальные и местные органы власти. На уровне функциональных операций также существуют три категории: принятие стратегических решений, управление надзором и исполнительная деятельность. На уровне продвижения по службе существует три этапа: начальный уровень (ниже уровня отдела), средний уровень (уровень отдела) и старший уровень (уровень отдела и выше). Содержание программы подготовки адаптировано для различных категорий, функций и уровней государственных служащих с различным акцентом в зависимости от функционального уровня выполняемой работы.

(2) Различия в системе управления подготовкой государственных служащих

В законах Алжира о государственной службе и подготовке государственных служащих и других национальных законах и нормативных актах содержатся общие положения об основных аспектах подготовки государственных служащих, в частности содержание и методы. Однако эти положения носят слишком общий характер и не включают все аспекты подготовки. Конкретная реализация по-прежнему зависит от каждого департамента, который должен самостоятельно разрабатывать подробные подзаконные акты и положения, что приводит к большим различиям в системе подготовки в разных департаментах и затрудняет единое управление. Кроме того, хотя законодательство предусматривает создание национального органа по подготовке государственных служащих, этот орган так и не был создан. Это еще одна причина, по которой практика подготовки государственных служащих в Алжире характеризуется большим числом вопросов, связанных с нерегулярностью и непоследовательностью управления.

В Китае были приняты соответствующие законы и постановления, такие как Закон о государственной службе, Положение об обучении и подготовке кадров и Положение о подготовке государственных служащих на национальном уровне. Каждые пять лет правительство издает национальный план подготовки государственных служащих, который содержит всеобъемлющие и конкретные меры по всем аспектам и этапам подготовки

государственных служащих и дает четкие указания для национальной системы ОПК. Центральный организационный департамент отвечает за общее руководство и планирование ОПК по всей стране. Партийные комитеты и правительства всех уровней отвечают за организацию обучения и подготовки кадров на соответствующих уровнях, отдавая приоритет слаборазвитым районам и районам проживания этнических меньшинств. Таким образом, реализуются цели обучения и подготовки кадров по всей стране, а также удовлетворяются потребности в талантах для воплощения в жизнь принципов и политики КПК и государства.

(3) Акценты в содержании подготовки государственных служащих различны

Подготовка государственных служащих в Алжире предусматривает подготовку старших государственных служащих в области лидерских качеств, навыков стратегического развития и других управленческих способностей. Однако необходимо также обеспечить обучение основным компетенциям и навыкам государственного управления для государственных служащих уровня В, С и D. Кроме того, система подготовки государственных служащих в Алжире не связана тесно с общей политикой и процессом развития страны, поэтому роль этой системы в содействии развитию страны нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Государственные служащие Китая являются важным компонентом кадровой команды и основной силой, управляющей страной. Набор государственных служащих в Китае исходит из принципа «каждый кандидат основывается на тестах», что обеспечивает наем высококачественных государственных служащих на начальном этапе. Большинство государственных служащих имеют степень бакалавра или выше, а также твердые политические качества, поэтому они не испытывают недостатка в базовых знаниях и навыках, необходимых для поступления на государственную службу. Председатель КНР Си Цзиньпин выступил с требованием о создании качественной кадровой команды, отличающейся твердой верой, служением народу, усердием и прагматизмом, смелостью брать на себя ответственность, честностью и чистотой. Исходя из этого, при отборе и найме китайских государственных служащих на первый план выходит требование «обладать как навыками, так и политической честностью и руководствоваться прежде всего моралью». Государственные служащие обладают высокими идеалами и убеждениями, а также сознанием государственного служащего. Быть лояльным и чистым - значит обладать нравственностью и квалифицированными политическими качествами. В то же время необходимо обладать достаточными способностями к управлению, то есть иметь «таланты» с тем, чтобы реализовать цель «служения народу, усердия и прагматичности». Поэтому при подготовке китайских государственных служащих уделяется внимание как способностям, так и политической честности, на первое место ставится нравственность и политическое качество, и в то же время пристальное внимание уделяется центральным задачам КПК и страны в разные периоды, а также энергично прививаются и совершенствуются навыки управления.

(4) Уровень развития функции обучения, исследований и консультаций различна

Китайские учебные заведения по подготовке государственных служащих всех уровней и типов отвечают за подготовку всех государственных служащих. В то же время они также

являются активными центрами академической, исследовательской и аналитической работы и уделяют внимание накоплению знаний стажеров и продвижению исследовательской и консультационной деятельности. Для сравнения учебные заведения в Алжире, например, Национальная школа управления (ЕНА), также имеют исследовательский отдел, но этот отдел не занимается активной исследовательской работой, а роль старших должностных лиц несущественна.

Три основных урока, которые могут быть полезны для Алжира

Во-первых, усиление разработки на высшем уровне и институциональных гарантий подготовки государственных служащих. Помимо разработки единых, стандартизированных и всеобъемлющих законов и нормативных актов, государство должно сформулировать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные планы работы по подготовке государственных служащих, четко оговорить все аспекты целей подготовки кадров на определенном этапе в стране с тем, чтобы обеспечить единство и непрерывность программ подготовки государственных служащих. Кроме того, создание вертикальной сети, состоящей из институтов на уровне центрального и местных правительств, и горизонтальной сети, состоящей из самостоятельных учебных заведений в различных отраслях промышленности, университетов, частных институтов и зарубежных учебных заведений, позволит улучшить масштаб, эффективность, актуальность и целостность обучения государственных служащих. Кроме того, важно, чтобы в Алжире придавалось большее значение функции подготовки квалифицированных кандидатов на государственную службу в академиях и университетах, осуществлялся наем на государственную службу среди выдающихся выпускников факультетов государственного управления, государственного управления и других соответствующих специальностей в академиях и университетах, поддерживалась возможность получения степени МРА и других профессиональных степеней государственными служащими без отрыва от работы, укреплялась возможность проходить подготовку на рабочем месте и онлайн-обучение с тем, чтобы эффективно повысить качество академической структуры и уровень способностей государственных служащих.

Второй урок заключается в необходимости усилить подготовку старших государственных служащих. Судя по имеющимся материалам, подготовка государственных служащих в Алжире сосредоточена на обучении базовым компетенциям и навыкам, в то время как подготовка в области стратегического планирования, лидерства и международного видения среди государственных служащих высшего и среднего звена находится на недостаточном уровне. Конечно, такое ограничение определяется реальными условиями структуры знаний и возможностей государственной службы в стране. Тем не менее, в дополнение к широкомасштабной реализации подготовки в области базовых навыков, также необходима подготовка старших государственных служащих по приобретению управленческих навыков. Алжиру необходимо усилить подготовку старших государственных служащих по вопросам лидерства и стратегического планирования. Опыт Китая в этой области может быть полезен для Алжира. Соответствующее содержание курсов подготовки в Китае также может быть применено в Алжире, например, в том, что касается навыков в области экономического и социального развития, админи-

стрирования в соответствии с законом, навыков управления чрезвычайными ситуациями, новой концепции развития «инновации, координация, экологичность, открытость и обмен» и подготовки по «всеобъемлющей концепции национальной безопасности»³⁵.

Третий урок заключается в необходимости углубления исследовательского и консультационного потенциала учебных заведений. Алжирской стороне предлагается усилить исследовательские и консультационные функции учебных заведений для государственных служащих, приложить активные усилия для создания исследовательских отделов или исследовательского направления в учебных заведениях, нанять большее количество исследователей, улучшить требования к исследованиям и поддержку проектов для преподавательского и исследовательского персонала, наладить связи среди стажёров программ подготовки для совместных исследований и обсуждений, создать более отлаженный механизм спроса и предложения для консультаций по принятию решений с правительством, поддерживать отношения с зарубежными коллегами, включая Партийную школу при ЦК КПК (CNAAG) с тем, чтобы понять и изучить их механизмы проведения исследований и консультаций, и осуществлять с ними совместные исследовательские проекты.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Sang Ningxia, Liu Ketong (2020) Research on the Development of Cadre Education Policy in the past 70 Years in New China [J]. Contemporary Continuing Education, 2020 (2): 11-17.
- The Break between Ci Zhigang's Tradition and Modern Society -On the Root of Algeria's Political Crisis [J] Research on Middle East Issues, 2015 (02): 41-63 +281
- Lu Yingbo's Main Challenges Facing Algeria at Present [J] Country and Regional Studies, 2018 (2): 110-118
- Research on CET of the Party School of the Central Committee of CPC in Hu Bing's New Era [D] Beijing: Party School of the CPC Central Committee (China National Academy of Governance), 2019
- A Comparative Study of Civil Servant Training between China and Major Western Developed Countries in Ming Dynasty [D] Nanchang: Jiangxi Normal University, 2006
- He Shaoxiong from Ideological Community to Destiny Community-A Study on the Relationship between China and Algeria (Up to now) [D] Shanghai: Shanghai International Studies University, 2017
- Zhou Wenzhang's Research on Civil Servant Training [M] Beijing: National Academy of Governance Press, 2014
- Wang Jinyan Friendly Cooperation between China and Algeria [M] Beijing: China Social Sciences Press, 2019

³⁵ Председатель КНР Си Цзиньпин призвал «Продолжать претворять в жизнь всеобъемлющую концепцию государственной безопасности и вступить на безопасный путь с китайской спецификой». Термин «всеобъемлющая национальная безопасность» означает, что национальная безопасность рассматривается как сложная система. Мы должны придавать значение как внешней, так и внутренней безопасности; придавать значение как внутренней, так и национальной безопасности; уделять внимание как традиционной, так и нетрадиционной безопасности.

- Alam, M. M. (1990). Civil service training and development: Assessing the role and significance of higher civil service training in less developed countries. Administrative Development Agency.
- Cherhabil, H. (2004). L'école nationale d'administration: Quarante ans au service de l'Etat. *Revue de L'Ecole Nationale d'Administration*, 14(1), 17–32.
- Essaïd, T. (1998). La réforme de l'administration en Algérie. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Centre national de la recherche scientifique; Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM), XXXV, 343–377.
- Kerrigan, J. E., & Luke, J. S. (1987). *Management training strategies for developing countries*. L. Rienner Publishers.
- McGregor Jr, E. B., & Solano, P. (1994). Comparative Civil Service Research: The Strategic Agenda. *Comparative Public Management: Putting US Public Policy and Implementation in Context*, 93.
- Missoum, S. (2004). Discours de remerciement de monsieur Missoum SBIH. *Revue de L'Ecole Nationale d'Administration*, 14(1), 11–12.