

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ – СИСТЕМА ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ЯПОНИИ: УРОКИ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Медербек Исраилов¹

АННОТАЦИЯ

В данной статье анализируются системы обучения государственных служащих Японии и Кыргызстана, такие как обучение на рабочем месте, обучение вне рабочего места, а также наставничество и коучинг. Подробно описывается их применение в обеих странах, и в отношении системы обучения в Кыргызстане также освещается наличие и отсутствие различных компонентов по сравнению с системой Японии. Автор также проанализировал сильные стороны и эффективность обеих систем обучения и пришел к выводу, что японская модель является потенциальной моделью, которая может быть принята в Кыргызстане для совершенствования существующей системы. В конце статьи представлены предлагаемые рекомендации.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, обучение, обучение на рабочем месте, обучение вне рабочего места, система общих кабинетов, система «ринги».

ВВЕДЕНИЕ

Человеческие ресурсы в государственном секторе сыграли значительную роль в развитии экономики в большинстве развитых стран, таких как Япония, Сингапур, США, Великобритания и других стран. Таким образом, можно предположить, что такая развивающаяся страна, как Кыргызская Республика, также может добиться экономического прогресса, если будет уделять должное внимание необходимому развитию человеческого потенциала и финансовой поддержке рационального использования своих человеческих ресурсов. В связи с этим Правительством Кыргызской Республики предпринимаются соответствующие шаги для обеспечения приобретения государственными служащими необходимых навыков и знаний. Считается, что принятое Постановление Правительства «О вопросах обучения государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» направлено на приобретение навыков и знаний для обеспечения их качественной работы².

АКТУАЛЬНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Реформирование системы обучения государственных служащих Кыргызстана началось с принятия Программы развития системы обучения государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013–2017 годы (далее Программа)³. Программа содержит новые подходы к обучению, включая виды, направления и аспекты сертификации обучения. В ней определены и разграничены роли и функции всех элементов системы обучения, а также определены основные пути финансового, кадрового и научно-методического обеспечения системы. Программа обучения базируется на четком разделении задач и ответственности на различных уровнях координации и реализуется поэтапно в соответствии с Планом ее реализации.

¹ Начальник отдела международного сотрудничества и обучения Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров Кыргызской Республики. Email: israilov.meder@gmail.com

² Постановление Правительства Кыргызской Республики, № 462, 11 августа 2014 г.

³ Утверждена Указом Президента КР 12 июля 2013 г. Программа направлена на повышение квалификации государственных служащих Кыргызской Республики. Разработана в соответствии с Указами Президента «О Концепции модернизации государственной службы Кыргызской Республики» (20 июня 2011 года) и «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013–2017 годы» (21 января 2013г.).

Однако важный вопрос заключается в том, оптимизированы ли нынешняя система и политика обучения для подготовки государственной службы к решению будущих задач и достижению высоких ожиданий. Таким образом, в данной статье анализируется система и политика обучения в Кыргызстане и проводится ее сравнение с давно сложившейся и международно признанной моделью развитой страны, такой как Япония.

ВОПРОСЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование было проведено с целью поиска ответов на следующие вопросы:

1. Каковы существующие системы обучения государственных служащих и политика центрального правительства Японии и Кыргызстана?
2. Есть ли какие-либо различия и сходства в реализации этих систем и политик обучения?
3. Какие элементы системы обучения и политики Японии могут быть адаптированы или применены в Кыргызской Республике?

МЕТОДОЛОГИЯ

В этом исследовании для анализа существующих систем обучения государственных служащих и политики центральных правительств Японии и Кыргызстана применяется сравнительный анализ.

ОБЗОР СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЦЕНТРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА ЯПОНИИ

Элементы системы обучения в Японии

В Японии система обучения государственных служащих центрального правительства систематически планируется, организуется и осуществляется Национальным управлением персоналом (НУП) и каждым министерством. Обучение направлено на совершенствование знаний и навыков государственных служащих, которые необходимы им для выполнения своих обязанностей в качестве государственных служащих. Обучение также направлено на повышение квалификации и ресурсов, необходимых государственным служащим для выполнения своей работы в соответствии с положениями Закона о национальной государственной службе и Правилем 10-3 НУП⁴.

В соответствии с вышеуказанным Правилем обучение и развитие персонала в целом базируется на 2 методах: (i) обучение на рабочем месте, которое основывается на выполнении повседневных обязанностей и задач; и (ii) курсы вне рабочего места, проводимые во внешних учебных центрах.

Обучение на рабочем месте

Государственный и частный секторы Японии являются наиболее известными примерами успешного внедрения обучения на рабочем месте. Известно, что японские организации, включая государственную службу, придают большое значение обучению на рабочем месте. Как правило, обучение на рабочем месте, проводимое каждым министерством или ведомством, проводится силами собственного персонала.

В соответствии со статьей 5 правила 10-3 НУП обучение на рабочем месте классифицируется как метод обучения, который вменяется в качестве должностной обязанности и реализуется при исполнении повседневных обязанностей. В статье также подчеркивается, что при осуществлении обучения на рабочем месте руководители государственных министерств и ведомств должны: (i) иметь супервайзеров для обеспечения необходимого обучения персонала при выполнении ими своих повседневных обязанностей; и (ii) давать указания супервайзерам персонала и

⁴ Правило 10-3 (Обучение персонала) Национального управления персоналом (НУП), 25 июня 1981 г.

принимать другие необходимые меры для обеспечения надлежащего проведения обучения при выполнении своих обязанностей.

Подходы к развитию персонала по типу «ученичества»

Как правило, в Японии обучение вновь принятых на государственную службу сотрудников осуществляется посредством «обучения на рабочем месте». Реализация обучения на рабочем месте в целях повышения квалификации персонала применяется в рамках группы систем обязанностей, которая начинается со вспомогательных задач, таких как набор текста и ксерокопирование. Постепенно более старший персонал поручает молодым специалистам выполнение более ответственных задач. Вновь принятые государственные служащие постепенно учатся тому, как приступить к выполнению своих обязанностей, и приобретают опыт, руководствуясь пояснениями и инструкциями своих супервайзеров, наблюдая за их работой и т.д.

Эти подходы к развитию персонала по типу «ученичества», когда знания, навыки и ценностные суждения организации «передаются» на собственном примере, играют огромную роль в обучении новых сотрудников. Утверждается, что этот традиционный метод эффективно применялся в течение десятилетий при обучении персонала и считается лучшим методом для обеспечения соответствия поведения персонала культуре и ценностям министерств центрального правительства Японии.

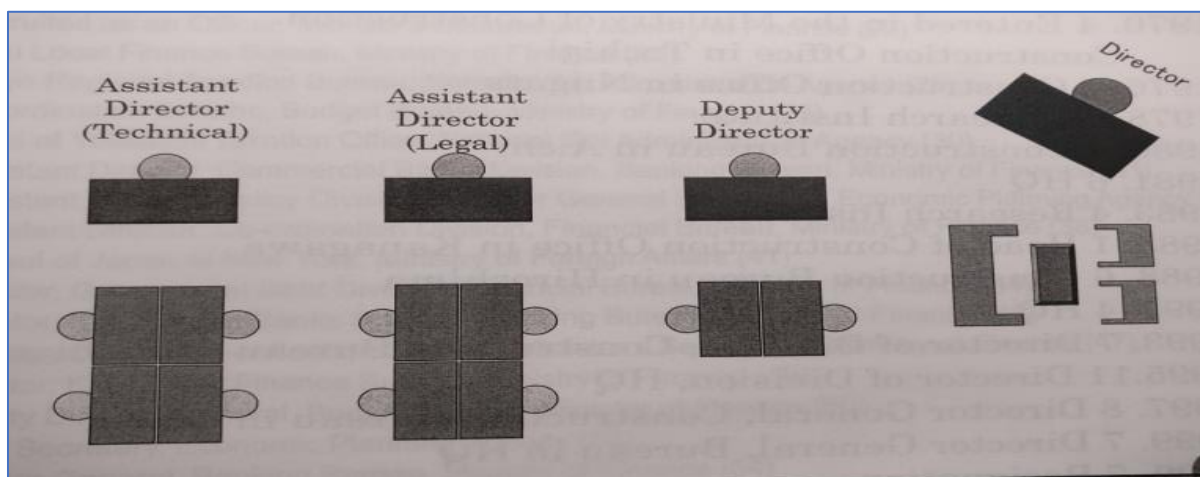
Роль системы *ринги*

Обучение на рабочем месте на государственной службе Японии тесно связано с реализацией системы *Ринги*, которую можно описать как процесс получения подчиненным персоналом (включая новых сотрудников, ответственных за конкретное поручение) одобрения от вышестоящего руководства. Персоналу низшего звена дается задание подготовить проекты документов, которые ему необходимо согласовать с вышестоящими лицами, руководителями, вплоть до высшего руководства. После того, как он внесет в документы изменения в соответствии с рекомендацией или приказом этих высокопоставленных лиц, довольно часто ему поручают представить или объяснить вопрос директору для получения «печати» директора.

Система общих кабинетов

Планировка кабинета и расположение столов в определенной секции являются практической основой для обучения на рабочем месте на государственной службе Японии. Система общего кабинета важна для того, чтобы новый персонал приобретал необходимые знания и навыки, наблюдая за своими руководителями и более высокопоставленными сотрудниками, работая с ними в одном кабинете. Это приводит к плавной передаче основной информации об обязанностях и задачах от опытного персонала к новым сотрудникам.

Рис. 1: Система общих кабинетов в Японии



Источник: Краткая характеристика и особенности системы государственных служащих в Японии. Йойчи НИИЯ, Национальное управление персоналом (НУП) Японии. Токио, апрель 2017 г.

Консультирование и наставничество в офисе

Согласно Киму (1988), обучение на рабочем месте в Японии можно описать следующим образом: «Помимо повышения уровня образования молодого специалиста, период обучения предназначен для того, чтобы научить его важности хороших человеческих отношений. В начале своей карьеры его пригласят выпить со своими боссами среднего звена, где его научат социальным обязательствам, обусловленным его должностью, поделятся личным опытом и иным образом будут вводить в курс дела его начальников».

Другими словами, это служит своего рода психологической консультацией и помощью для укрепления мотивации и уверенности в себе молодых кадров. Это также способствует укреплению социальных отношений молодых специалистов с их руководителями.

Характеристика отношений в системе обучения на рабочем месте в правительстве Японии

Далее Ким (1988) подробно останавливается на характеристиках «отношений» в обучении на рабочем месте в Японии. В японской бюрократии можно наблюдать три широких типа вертикальных отношений: (i) отношения начальник-подчиненный; (ii) отношения «сэмпай-кохай»; и (iii) отношения «оябун-кобун».

Первый вид отношений относится к рангам и званиям лиц на службе. Отношения *сэмпай-кохай* (старшие-младшие) основаны на старшинстве нахождения в службе и наблюдаются среди чиновников одной статусной группы. *Сэмпаями* обычно являются те, кто имеет более длительный стаж работы и старше по возрасту, чем их *кохай*. Отношения *оябун-кобун* (патрон-клиент) в основном являются личными отношениями и развиваются из отношений начальник-подчиненный, через старые школьные или университетские связи, спортивные клубы или хобби и т.д.

Вышеприведенный анализ показывает уникальные особенности системы обучения на рабочем месте в Японии, которое очень сильно зависит или основывается на взаимоотношениях и коммуникациях среди персонала. Однако такое обучение на рабочем месте в Японии не практикуется единообразно во всех «вертикально сегментированных» министерствах центрального правительства. Это связано с тем, что обучение на рабочем месте варьируется на этапе реализации, в зависимости от культуры центрального государственного министерства и присущей ему рабочей среды.

Кроме того, обучение на рабочем месте по-прежнему широко практикуется на государственной службе Японии благодаря системе карьерного роста, основывающейся на *Нэнко* (выслуге лет). Это связано с тем, что старшие должностные лица не боятся, что их обойдут вновь принятые сотрудники; следовательно, нет «жесткой конкуренции» среди персонала в карьерном развитии, за исключением коллег «*Доуки*» (поступивших в министерство одновременно после сдачи экзамена одного уровня). Обучение на рабочем месте также важно для правительства Японии, чтобы поддерживать свою эффективность при небольшой численности персонала на национальной государственной службе.

Обучение вне рабочего места

В Японии статья 6 правила 10-3 НУП гласит, что, если это будет сочтено необходимым, главы правительственных министерств и ведомств могут приказывать сотрудникам пройти обучение исключительно вне их повседневной работы. Целью обучения вне рабочего места в Японии является приобретение сотрудниками навыков и повышения квалификации, необходимой для выполнения обязанностей на государственных

должностях, которые они в настоящее время занимают или ожидают занять в будущем⁵. НУП и отдельными министерствами были реализованы различные учебные программы по обучению вне рабочего места. В Японии 95% обучения проводится министерствами для своего персонала, в то время как остальная часть обучения проводится НУП на межведомственном уровне (Akuzawa, 2017).

В 2014 году НУП провел 210 учебных курсов для национальных государственных служащих Кабинета министров и министерств, в которых приняли участие 10 116 государственных служащих, в том числе 8 887 национальных государственных служащих, находящихся на постоянной службе. По запросу Кабинета министров и отдельных министерств НУП направляет своих сотрудников в качестве инструкторов на обучающие курсы, проводимые Кабинетом министров и отдельными министерствами. В 2015 году НУП направило свой персонал для проведения 36 учебных курсов в 30 организациях. В 2014 году Кабинет министров и министерства провели в общей сложности 39 086 учебных курсов индивидуально для своего персонала, в которых приняли участие в общей сложности 1 055 457 национальных государственных служащих, находящихся на постоянной службе⁶.

Обучение, проводимое НУП

НУП проводит административное обучение, обучение на основе опыта, например услуги фронт-офиса во время продвижения по службе, и обучение национальных государственных служащих региональных отделений с целью развития квалификации и компетенций, необходимых для каждой управленческой должности. НУП также организует и проводит учебные программы, в рамках которых административные должностные лица кабинета министров и министерств направляются в отечественные или зарубежные высшие школы.

Административное обучение

Административное обучение предназначено для государственных служащих, которые, как ожидается, будут играть ключевую роль в деятельности Кабинета министров и отдельных министерств. Его основная цель состоит в том, чтобы усилить чувство миссии государственных служащих, то есть служения всему обществу на основе глубокого этического сознания; повысить уровень квалификации/компетенций, необходимых для представления точек зрения людей в целом, таких как широкая перспектива и гибкие идеи; и создать взаимное доверие, позволяющее проводить политику посредством сотрудничества между национальными государственными служащими.

Административное обучение включает совместную начальную подготовку, проводимую при первоначальном назначении на должность, начальную административную подготовку, последующую подготовку третьего года и учебные курсы для персонала на уровне начальника отдела, заместителя директора или директора подразделения в головном офисе. Основное внимание этих курсов направлено на 3 основные учебные программы, а именно: (i) рассмотрение миссии и обязанностей служащих всего сообщества; (ii) изучение идеальной государственной политики посредством многочисленных проверок; и (iii) справедливое управление услугами. Кроме того, участники участвуют в дискуссиях и обмене мнениями, чтобы улучшить взаимопонимание и доверие, таким образом просвещая друг друга.

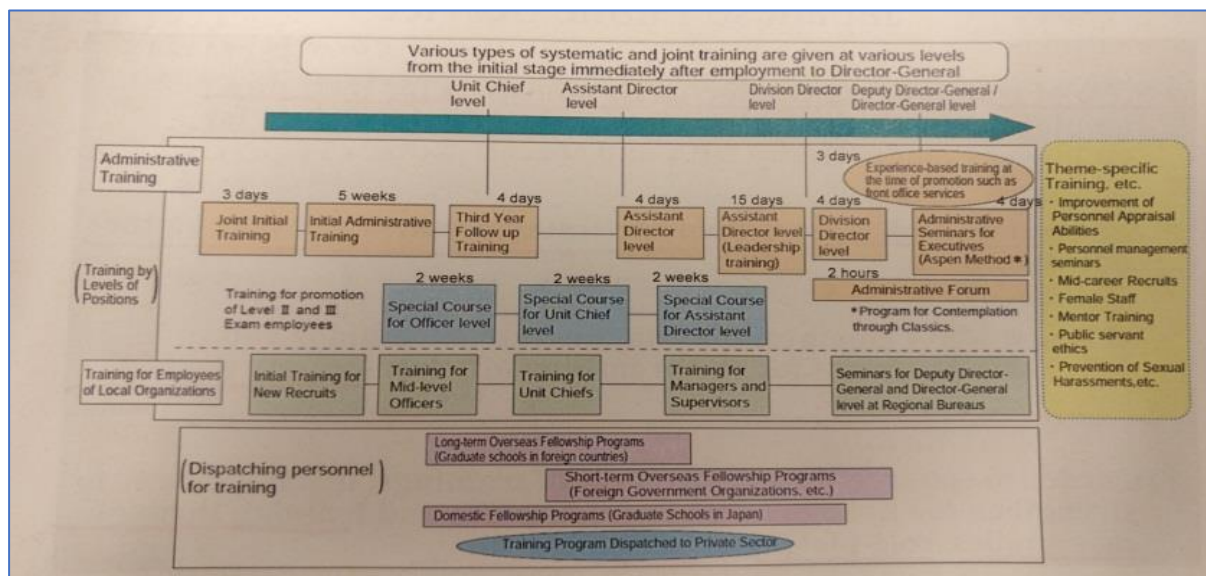
В целях расширения кругозора участников и содействия взаимопониманию посредством обмена мнениями с людьми из различных областей, на курсы повышения квалификации

⁵ Правило 10-3 (Обучение персонала) Национальное управление персоналом (25 июня 1981 г.).

⁶ Национальное управление персоналом Японии. *Ежегодный отчет за 2015 финансовый год*. Март 2017 г., Токио.

приглашаются эксперты из частных предприятий и зарубежных правительств на уровне заместителя директора или директора отдела.⁷

Рис. 2. Учебные курсы, проводимые НУП



Источник: Развитие человеческих ресурсов и обучение на государственной службе. Тору АКУЗАВА, Национальный институт государственного управления. Токио, июнь 2017 г.

Административные тренинги НУП проводятся Национальным институтом государственного управления (НИГУ) в городе Ирума, префектура Сайтама, для потенциальных национальных государственных служащих на каждом уровне должностей от уровня специалиста до уровня генерального директора, как показано на Рис. 2, и которые, как ожидается, будут играть ключевые роли в административной деятельности Кабинета министров и министерств. Ниже приведены описания различных типов курсов административного обучения.

А. Начальное административное обучение

Начальное административное обучение предназначено для вновь принятых на работу государственных служащих, назначенных в аппарат Кабинета министров и отдельные министерства после сдачи экзамена на комплексную службу, которые, как ожидается, будут выполнять обязанности, в основном связанные с планированием политики в будущем. Нынешняя учебная программа была запущена в 1997 году, и с 2006 года она проводится каждый год в течение 5 недель.

Это обучение, проводимое на межминистерском уровне в формате учебного лагеря сразу после первоначального назначения на должность, дает слушателям возможность укрепить чувство единства в качестве национальных государственных служащих. Обучение также предназначено для того, чтобы слушатели могли приобрести фундаментальные знания, необходимые для государственного служащего всех граждан, посредством таких программ, как лекция административных заместителей министров о поведении в качестве государственных служащих, написание отчетов для рассмотрения идеального состояния государственных служащих и обсуждение идеального состояния формирования политики, используя примеры из прошлого. Кроме того, такое обучение позволяет слушателям научиться выполнять свои административные задачи, принимая во внимание точку зрения обычных людей посредством практического опыта в учреждениях по уходу за больными или местных органах власти, а также участвуя в помощи по восстановлению в сотрудничестве с определенными некоммерческими

⁷ Национальное управление персоналом Японии. Ежегодный отчет за 2015 финансовый год. Март 2017 г., Токио

организациями, работающими в районах, пострадавших от Великого восточно-японского землетрясения (в городе Тоно в префектуре Иватэ и городе Исиномаки в префектуре Мияги).

В. Административное обучение для уровня заместителя директора

НУП проводит различные программы обучения, соответствующим образом устанавливая их продолжительность, место проведения и сроки, чтобы государственным служащим на уровне заместителя директора, которые заняты своими обязанностями, было легче пройти обучение вне своего рабочего места. Кроме того, НУП приглашает инструкторов из частных компаний и зарубежных правительств, чтобы дать слушателям возможность задуматься о своем понимании миссии и ответственности в качестве административных должностных лиц, а также укрепить свои лидерские способности, чтобы справиться с окружающей глобализированной средой. Вставки ниже содержат учебную программу начальной административной подготовки. Продолжительность данного учебного курса составляет 5 недель.

Основная учебная программа (1)

Тематические исследования по важным вопросам прошлой административной политики. В ходе лекций и обсуждений административных дел, имеющих историческое значение, слушатели обдумывают, какие действия должны предпринять администраторы.

Лекции

Лицами, кто фактически курировал рассматриваемый вопрос

Обсуждение в группе

Обсуждение в группах и подготовка к презентации

Общее обсуждение

Представление результатов обсуждений в группе и обратная связь от остальных участников обучения и лекторов

Примеры вопросов: строительство аэропорта Нарита; введение налога на потребление; болезнь Минамата; строительство дамбы в устье реки Нагарагава и т.д.

Основная учебная программа (2)

Исследования по текущим вопросам государственной политики. Слушатели обсуждают текущие вопросы политики и составляют свои новые планы политики. Лицо, ответственное за соответствующее министерство, может комментировать их новые политические планы.

Лекции

Лицами, кто фактически курировал рассматриваемый вопрос, или профессорами университетов

Обсуждение в группе

Обсуждение в группах и подготовка к презентации

Общее обсуждение

Представление результатов обсуждений в группе и обратная связь от остальных участников обучения и лекторов

Примеры вопросов: снижение рождаемости; стареющее население; национальная безопасность; политика роста и т.д.

Основная учебная программа (3)

Стажировка в органах местного самоуправления. Слушатели, проходящие начальную административную подготовку, направляются на одну неделю в местные органы власти для получения опыта в таких сферах как сбор налогов, вывоз мусора и ведение сельского хозяйства, чтобы узнать о государственном управлении первой линии.

	Понедельник	Вторник	Среда	Четверг	Пятница
До обеда	<p><u>Приветствие /общее замечание</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Приветствие Общие условия (административная организация, финансовое положение города и т.д.) Тур по зданию муниципалитета 	<p><u>Опыт муниципальных служб</u></p> <p><u>Опыт местной промышленности / городского развития</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Производство и продажа шелка Обмен мнениями с группами городского развития и т.д. 	<p><u>Опыт муниципальных служб</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Сопровождение обработки неуплаченного налога Выдача вида на жительство в отделе по делам граждан и т.д. 	<p><u>Опыт муниципальных служб</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Вывоз мусора Работы по переработке Экскурсия по сопутствующим объектам и т. д. 	<p><u>Обмен мнениями с муниципальными служащими</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Об эффекте тренинга и т.д.
После обеда	<p><u>Объяснение отдельных отделов</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Местные меры по оживлению Проблемы продвижения туризма <p><u>Опыт муниципальных служб</u></p> <p>и т.п.</p>	<p><u>Опыт муниципальных служб</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Посещение детских садов, начальных/ средних школ Обмен мнениями с преподавателями и т. д. 	<p><u>Опыт муниципальных служб</u></p> <p><u>Сельскохозяйственные работы на местных фермах</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Выращивание/уборка продукции Обмен мнениями с сельхозпроизводителями и т.д. 	<p><u>Опыт муниципальных служб</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Учебная программа будет определена на основе обсуждения между стажерами и местными органами власти 	<p><u>Командировка</u></p> <p>(из города / поселка / деревни в Токио)</p>

Источник: Развитие человеческих ресурсов и обучение на государственной службе. Тору АКУЗАВА, Национальный институт государственного управления. Токио, июнь 2017 г.

Основная учебная программа (4)

Стажировка в домах престарелых и инвалидов. Слушатели, проходящие начальную административную подготовку, направляются на одну неделю в дома престарелых, чтобы получить опыт по уходу за престарелыми и инвалидами, такие как помощь с приемом пищи, складывание подушек или беседы с пользователями, чтобы узнать точку зрения граждан.

	Понедельник	Вторник	Среда	Четверг	Пятница
До обеда	Приветствие, брифинг, приготовление обеда и т.д.	Уборка ванной/туалета Уборка гостиной Помощь с прачечной Подготовка к обеду и т.д.	Складывание подушек Персональная забота о пользователях Подготовка к завтраку и т.д.	Опыт дневного обслуживания и т. д.	Складывание подушек Чистка инвалидных колясок Уборка гостиной Подготовка к обеду и т.д.
После обеда	Помощь с едой / помощь; помощь выездной службе; сортировка белья; общение с пользователями и т.д.	Помощь с едой/помощь Помощь реабилитации Помощь в отдыхе Беседы с пользователями и т. д.	Питание/помощь Прогулка с пользователями Помощь с водными процедурами Беседы с пользователями и т. д.	Помощь с питанием Опыт дневного обслуживания и т. д.	Питание/помощь; Помощь выездной службе Обмен мнениями с персоналом (обзор недели) и т.д.

Источник: Развитие человеческих ресурсов и обучение на государственной службе. Тору АКУЗАВА, Национальный институт государственного управления. Токио, июнь 2017 г.

Политика обучения в центральном правительстве Японии

Источниками общей политики и регулирования развития человеческих ресурсов в центральном правительстве Японии являются Закон о национальной государственной службе (Закон № 120 от 1947 г.) и Правило НУП 10-3 (Обучение персонала). Оба документа находятся в ведении НУП.

Закон о национальной государственной службе является основным законом о национальной системе государственной службы. Целью этого Закона является обеспечение демократического и эффективного управления путем установления основных стандартов (включая адекватные меры для повышения благосостояния и защиты интересов государственных служащих). Для обеспечения максимальной эффективности он применим ко всему персоналу центрального правительства (Tsuji, 1984). Для достижения поставленных целей Закон охватывает такие вопросы как (i) создание НУП; ii) назначение на должность и продвижение по службе на основе принципа учета заслуг; (iii) гарантия статуса работника; iv) оплата труда; v) обучение персонала; и (vi) различные обязанности национальных государственных служащих.

Согласно статье 3 главы 2 Закона о национальной государственной службе «Национальное управление персоналом создается под юрисдикцией Кабинета министров. Управление отчитывается перед Кабинетом в соответствии со стандартами, предусмотренными настоящим Законом. В соответствии с положениями соответствующих законов Управление занимается вопросами, касающимися рекомендаций по улучшению управления персоналом, а также оплате и других условий труда; классификации должностей; проверки, назначения и увольнения; компенсация; обучение; дисциплинарное наказание; порядок рассмотрения жалоб; и другие вопросы, касающиеся обеспечения справедливости в управлении персоналом, защиты интересов работников и другой деятельности»⁸. Этот пункт является основанием для создания НУП в качестве ключевого центрального государственного органа по вопросам кадров.

Кроме того, в статье 73, раздел 5 (Эффективность) отмечается необходимость повышения эффективности обучения персонала: «В целях развития и повышения эффективности деятельности персонала Премьер-министр (Служба, в случае пункта 1) и глава соответствующего учреждения должен проявить усердие в управлении программами, касающимися...обучения персонала...». В этой статье также говорится, что на НУП возлагается ответственность за планирование и координацию программы повышения эффективности деятельности центрального правительства.

Национальное управление персоналом

НУП является политически нейтральной и специализированной административной организацией, ответственной за управление национальными государственными служащими и находящейся под юрисдикцией Кабинета министров. Оно отвечает за проведение экзаменов при приеме на работу в центральное правительство Японии, рекомендации по оплате труда, системе рабочего времени и отпусков, административное обучение, обмен между государственным и частным секторами, обеспечение дисциплины и дисциплинарные меры, а также поддержание этики.

Организационную структуру НУП возглавляют три уполномоченных, один из которых назначается президентом. Уполномоченные назначаются Кабинетом министров по согласованию с парламентом и утверждаются императором. Административным органом НУП является Генеральный секретариат. Секретариат возглавляет Генеральный секретарь. Генеральный секретариат состоит из 5 отделов (общие вопросы, планирование и юридические вопросы, кадры, финансовые вопросы и международные отношения), 4 бюро (благосостояние сотрудников, человеческие ресурсы, оплата труда и справедливость, расследования), Национальный институт государственного управления, 8 региональных бюро (Хоккайдо, Тохоку, Канто, Тюбу, Кинки, Тюгоку, Сикоку и Кюсю) и местное отделение на Окинаве. Фиксированная численность персонала НУП на конец 2015 года составляла 616 человек.

В компетенцию НУП входит обучение национальных государственных служащих, как указано в Законе о государственной службе и Правиле 10-3 НУП. Например, в пункте 1

⁸ Система базы переводов нормативных актов Японии (2006, март). Закон о национальной государственной службе. <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?vm=04&re=02&id=2713&lvm=01>

статьи 3 Правила 10-3 НУП: «В целях обеспечения надлежащего проведения обучения НУП всесторонне организует, координирует и дает указания и рекомендации по обучению, проводимому руководителями министерств и ведомств, а также может проводить расследования и запрашивать отчеты о ходе реализации обучения»⁹.

НУП является центральным административным органом, ответственным за общие вопросы обучения центрального правительства Японии. В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Правила 10-3 НУП: «НУП должен планировать и стремиться к проведению общего обучения, необходимого для сотрудников всех государственных министерств и ведомств, которое оно считает целесообразным для проведения собственными силами. В этом случае, если будет сочтено целесообразным использовать оценку персонала, НУП разрабатывает и прилагает усилия для внедрения обучения с применением оценки персонала»¹⁰.

В связи с этим, в рамках выполнения вышеуказанной обязанности была расширена общая координирующая функция НУП по обучению персонала. НУП (i) проводит учебные курсы, предназначенные для персонала центрального правительства; (ii) участвует в общем планировании и разработке стандартов системы обучения центрального правительства; и (iii) обеспечивает общую координацию и разработку методов обучения для учебных программ, реализуемых отдельными министерствами.

По данным НУП, по состоянию на 2014 финансовый год учебные курсы, проводимые для персонала центрального правительства Японии, можно разделить на 4 основные категории, такие как «обучение по уровню должностей», «направление персонала на обучение», «учебные курсы по темам» и «обучение инструкторов».¹¹ Для обучения по уровням должностей есть 2 типа обучения: (i) административное обучение – курсы, проводимые НУП и НИГУ для государственных служащих, начиная от вновь принятых сотрудников и заканчивая уровнем Генерального директора; и (ii) обучение сотрудников региональных управлений – курсы, проводимые НУП и НИГУ для сотрудников региональных управлений министерств и ведомств, начиная от новых сотрудников и заканчивая уровнем генерального директора в региональных бюро.

НУП организует и проводит учебные программы, в рамках которых административные должностные лица из аппарата Кабинета министров и отдельных министерств направляются в зарубежные или отечественные аспирантуры. Целью этого обучения является развитие кадров, способных реагировать на текущую глобализацию административных вопросов. Целью тематических учебных курсов является поддержка руководителями развития своих подчиненных и привлечение персонала из частного сектора и т.д. Например, обучение наставников для тех, кто, как ожидается, будет наставниками, состоит в том, чтобы изучить роль наставников (старшие должностные лица, которые дают младшим должностным лицам консультации и советы, основанные на собственном опыте), а также базовые знания/коммуникативные навыки, необходимые для наставничества. И последний вид обучения, «Обучение инструкторов», представляет собой специальный курс, предназначенный для подготовки инструкторов и координаторов по обучению в отдельных министерствах. Такое обучение направлено на улучшение их навыков, чтобы обеспечить надлежащее проведение учебных программ.

Национальный институт государственного управления

Национальный институт государственного управления (НИГУ) является ключевым учебным заведением центрального правительства Японии, находящимся в ведении НУП.

⁹ Правило 10-3 (Обучение персонала) Национального управления персоналом, 25 июня 1981 г.

¹⁰ Правило 10-3 (Обучение персонала) Национального управления персоналом, 25 июня 1981 г.

¹¹ Национальное управление персоналом Японии. *Ежегодный отчет за 2015 финансовый год*. Март 2017 г., Токио

Он был основан в 1959 году, а система проживания для участников была запущена 9 лет спустя.

Институт предоставляет курсы для должностных лиц центрального правительства из различных министерств, чтобы обучать государственных служащих как служителей народа. Задачи обучения персонала в НИГУ:

1. Усиление чувства миссии в качестве служителей всех граждан;
2. Улучшение качеств и способностей;
3. Углубление взаимопонимания и доверия среди обучающихся.

Согласно Matsumoto & Hirose (1986), институт прилагает усилия, чтобы все участники тренинга обрели чувство единства в качестве государственных служащих, при этом участники находятся в одних и тех же помещениях, помогая друг другу развиваться за счет обсуждений.

Ежегодно около 3000 государственных служащих проходят обучение в НИГУ¹². Это довольно немного, поскольку соответствующие министерства организуют и проводят учебные программы самостоятельно, без участия НИГУ. Исходя из устных пояснений, полученных во время поездки в НИГУ в Сайтаме в июле 2017 года, в качестве другой причины указывается то, что большинство государственных служащих настолько заняты своей работой, что не хотят участвовать в учебных программах НИГУ. Также во многих случаях их руководители не настолько великодушны, чтобы позволить своим подчиненным отсутствовать в офисе несколько дней подряд.

ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

В условиях Кыргызской Республики система обучения государственных и муниципальных служащих системно планируется, организуется и реализуется Агентством по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров Кыргызской Республики с 2013 года. Современная система обучения формировалась постепенно в три этапа.

Этап 1: 1991-2003 годы

До распада Советского Союза Кыргызская Республика была одной из пятнадцати советских республик с общей столицей в Москве. В то время система подготовки государственных служащих СССР была хорошо организована. Она успешно выполняла поставленные перед ней задачи по повышению квалификации государственных служащих. Система обучения включала множество учебных заведений Советского Союза, в том числе центральных университетов, ориентированных на подготовку государственных служащих, а также многочисленных учебных центров при министерствах. Система обучения щедро финансировалась государством, и это, несомненно, повлияло как на улучшение технической базы учебных заведений, так и на укрепление преподавательского состава.

Существенным недостатком советской системы подготовки государственных служащих было то, что обучение переплеталось с обучением в Коммунистической партии, где большое внимание уделялось идеологической обработке. Другими словами, значительная часть учебных программ была идеологически ориентированной, направленной на повышение лояльности участников к Коммунистической партии, ее идеям и ценностям, а также к руководству партии и Советского Союза.

Распад Советского Союза привел к разрушению единого экономического и финансового пространства, разрыву политических, социально-экономических и технологических связей между странами и регионами, отраслями, предприятиями и людьми. Это привело к усугублению экономического кризиса, последовавшего за обретением республиками

¹² Информация получена во время посещения НИГУ в Сайтаме в июле 2017 г.

независимости от Советского Союза. В связи с этим, в первые годы своей независимости все они испытали немало трудностей, в том числе и Кыргызская Республика.

В этих условиях единая система подготовки государственных служащих, охватывавшая весь СССР, также рухнула после распада СССР. Многие учреждения по подготовке государственных служащих различных направлений подготовки оказались за пределами Кыргызской Республики, как и координирующие органы системы. Тем не менее, небольшая часть учебных заведений, специализирующихся на подготовке государственных служащих, осталась в Кыргызской Республике. Однако отсутствие должного финансирования привело к ухудшению их технической базы и оттоку квалифицированных кадров. Поэтому обучение государственных служащих в этот период проводилось в небольших объемах, в основном, учебными центрами при министерствах или ведомствах.

Этап 2: 2004-2012 годы

В 2004 году произошло два важных события. Первым было принятие Закона о государственной службе, вторым – создание Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы (Агентство по делам государственной службы и местному самоуправлению с 2009 года). Впервые в законе четко введена обязанность обучения государственных служащих с целью повышения их квалификации и эффективности деятельности. Кроме того, закон определил роль Агентства по делам государственной службы в вопросах подготовки государственных служащих.

Агентство по делам государственной службы стремилось к созданию единой системы обучения государственных служащих. Неоднократно предпринимались попытки разработать стратегический документ, отражающий цели и пути создания систем обучения. Но по политическим причинам — две революции, в 2005 и 2010 годах соответственно — такой документ не был утвержден.

Этап 3: 2013 год – настоящее время

Указом Президента КР от 12 июля 2013 года утверждена Программа развития системы обучения государственных гражданских и муниципальных служащих в Кыргызской Республике на 2013-2017 годы. Данная программа являлась стратегическим документом, определяющим цели, задачи и основные направления системы подготовки кадров. Согласно Программе обучение государственных гражданских служащих подразделяется на два вида: (i) переподготовка – обучение, осуществляемое в целях приобретения дополнительных знаний, навыков и умений, изучения отдельных дисциплин, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности; и (ii) повышение квалификации – обучение, осуществляемое в целях обновления теоретических и практических знаний, умений и навыков в сфере деятельности государственных служащих. Переподготовка проводится для лиц, впервые поступающих на государственную службу, и для государственных служащих, прошедших повышение из категории «специалиста» в категорию «руководителя». Повышение квалификации предусмотрено для повышения квалификации государственных служащих в рамках одной группы должностей.

Обучение вне рабочего места в Кыргызской Республике

Основной целью обучения вне рабочего места в Кыргызской Республике, как указано в Законе о государственной гражданской службе, является профессиональное развитие государственных служащих, необходимое для выполнения задач министерств и ведомств. Программы обучения подразделяются на общие и ведомственные программы. Общее направление обучения проводится Агентством по делам государственной службы и местному самоуправлению для всех министерств и ведомств. Ведомственное проводится министерствами и ведомствами для своего персонала. В этой статье рассматривается в основном общее направление обучения.

Задачами общего направления обучения являются: i) усиление кадрового потенциала государственных органов и органов местного самоуправления в целях повышения эффективности системы государственного управления; ii) повышение кадрового потенциала государственных органов и органов местного самоуправления в целях эффективного исполнения служащими своих должностных обязанностей; iii) профессиональное развитие и карьерный рост служащих.¹³

Организацию процесса обучения по общему направлению осуществляет уполномоченный орган как единый заказчик посредством формирования и контроля за реализацией государственного заказа. Госзаказ представляет собой план обучения служащих на календарный год в пределах средств, предусмотренных в государственном бюджете на эти цели.¹⁴ В 2019 году Агентство организовало 186 учебных курсов для министерств и ведомств центрального правительства и органов местного самоуправления, в рамках которых обучено 2900 служащих¹⁵. Учебные курсы состояли из тринадцати различных типов повышения квалификации и двух типов переподготовки.

Таблица 1. Курсы переподготовки в 2019 году

№	Название курса	Описание содержания	Категория слушателей
1	Основы государственного управления в Кыргызской Республике	<ul style="list-style-type: none"> – система государственного и муниципального управления; – система государственной и муниципальной службы; – система нормативных правовых актов; – делопроизводство в государственных органах; – профессиональная этика и противодействие коррупции. 	Вновь назначенные государственные служащие
2	Стратегическое управление в государственно м секторе	<ul style="list-style-type: none"> – управление проектами и программы развития; – мониторинг и оценка проектов и программ; – эффективные навыки управления; – основы стратегического планирования. 	Государственные служащие, назначенные на руководящие должности

Источник: Государственный заказ на обучение государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2019 год. Утвержден Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 24 июля 2019 года № 229.

¹³ Статья 25 Постановления Правительства Кыргызской Республики «Об обучении государственных гражданских служащих и муниципальных служащих» № 462 (11 августа 2014 г.).

¹⁴ Организационный процесс общего обучения включает несколько этапов: (i) оценка потребностей в обучении государственных служащих; (ii) формирование и утверждение государственного заказа на обучение; (iii) проведение обучения государственных служащих; (iv) контроль, мониторинг и оценка обучения; и (v) составление отчета по итогам обучения.

¹⁵ Ежегодный отчет Агентства по делам государственной службы и местного самоуправления за 2019 год.

Таблица 2. Некоторые основные курсы повышения квалификации в 2019 году

№	Название курса	Описание содержания	Категория слушателей
1	Обучение инструкторов		Инструкторы
2	Финансовый менеджмент		Статс-секретари министерств и ведомств
3	Управление, мониторинг и оценка государственных программ развития. Анализ, разработка и реализация государственной политики.		Уровень заместителя директора и директора
4	Государственная служба в Кыргызской Республике	<ul style="list-style-type: none"> – организация государственной службы; – оценка деятельности; – обучение государственных служащих; – гендерные вопросы на государственной службе. 	Государственные служащие отделов по управлению персоналом
5	Государственные финансы	<ul style="list-style-type: none"> – бюджетная политика; – бюджетное финансирование программ; – внутренний и внешний аудит; – бухучет 1С; – процедуры государственных закупок. 	Государственные служащие финансовых департаментов
6	Нормативно-правовое обеспечение	<ul style="list-style-type: none"> – система нормативно-правовых актов Кыргызской Республики; – нормотворческая и законотворческая техника; – методология разработки нормативных правовых актов 	Государственные служащие юридических департаментов
7	Антикоррупционная политика Профессиональная этика Гендерные подходы		Все категории государственных служащих

Источник: Государственный заказ на обучение государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2019 год. Утвержден Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 24 июля 2019 года № 229.

Политика центрального правительства Кыргызстана в области обучения

В период с 1991 по 2013 год в стране не было системного подхода к системе обучения государственных служащих. Кроме того, с учетом существующей законодательной базы система обучения государственных служащих не функционировала в полной мере, что сказалось на отношениях между министерствами/ведомствами, учебными заведениями и международными организациями в этой сфере.

Реформирование системы обучения государственных служащих Кыргызстана началось с принятия Программы развития системы обучения государственных и муниципальных

служащих Кыргызской Республики на 2013-2017 годы¹⁶. Программа содержит новые подходы к обучению, включая виды, направления и аспекты сертификации обучения. В ней определены и разграничены роли и функции всех элементов системы обучения, а также определены основные пути финансового, кадрового и научно-методического обеспечения системы. Программа обучения базируется на четком разделении задач и ответственности на различных уровнях координации.

Основной целью Программы является формирование и развитие гибкой и действенной системы обучения государственных и муниципальных служащих, отвечающей требованиям эффективного государственного и муниципального управления, соответствующей задачам Концепции модернизации государственной службы Кыргызской Республики и Национальной стратегии устойчивого развития страны на 2013-2017 годы.

Анализ текущей ситуации, проблем и возможностей системы обучения, ее базовых и вспомогательных процессов и соотнесение этих данных с поставленной целью позволили обозначить следующие стратегические задачи:

- нормативно-правовое обеспечение системы обучения;
- формирование эффективной системы управления;
- укрепление институциональных возможностей системы обучения;
- обновление подходов к обучению;
- создание устойчивого механизма адекватного ресурсного обеспечения;
- единое управление и координация работы всех элементов системы обучения;
- регулярность обучения;
- функционирование системы обучения на основе государственного заказа за счет средств республиканского и местного бюджетов, а также за счет привлечения других средств (платное обучение и т.д.);
- обязательность обучения для служебного продвижения и перемещения государственных и муниципальных служащих;
- соответствие программ обучения квалификационным требованиям, предъявляемым к группам должностей;
- разграничение программ обучения на общие и ведомственные программы;
- обязательность изучения государственного языка в целях эффективного исполнения должностных обязанностей;
- обеспеченность высококвалифицированным педагогическим и научным потенциалом, развитой методической и информационно-аналитической базой;
- создание конкурентной среды в сфере обучения государственных и муниципальных служащих;
- формирование опережающего характера обучения на основе соответствия профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих современным требованиям государственного и муниципального управления;
- широкое использование отечественного и зарубежного опыта обучения государственных и муниципальных служащих, новых образовательных методик и технологий.

Все процедуры по созданию нормативно-правовой базы завершены. Так, разработаны и утверждены Постановлениями Правительства Кыргызской Республики:

- Положение об обучении государственных служащих (Постановление Правительства № 462 от 11 августа 2014 г.) разъясняет основные

¹⁶ Утверждена Указом Президента КР 12 июля 2013 г. Программа направлена на повышение квалификации государственных служащих Кыргызской Республики. Разработана в соответствии с Указами Президента «О Концепции модернизации государственной службы Кыргызской Республики» (20 июня 2011 года) и «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы» (21 января 2013 г.).

положения новой системы обучения, регулирует процесс организации обучения, а также определяет гарантии и обязанности служащих, проходящих обучение;

- Положение о государственном заказе на обучение государственных служащих (Постановление Правительства № 462 от 11 августа 2014 г.) определяет порядок формирования, финансирования и реализации государственного заказа. Согласно Закону Кыргызской Республики «О государственной гражданской и муниципальной службе» на обучение государственных служащих должно выделяться не менее одного процента бюджета государственного органа;
- Положение об условиях оплаты труда и ставок почасовой оплаты труда работников, привлекаемых к проведению учебных занятий (Постановление Правительства № 529 от 12 сентября 2014 г.) устанавливает новые нормативы оплаты труда лиц, привлекаемых к проведению учебных занятий и стоимости обучения, которые используются при формировании государственного заказа на обучение;
- Положение о координации обучения государственных служащих Кыргызстана за счет средств доноров (Постановление Правительства № 631 от 10 ноября 2014 г.) направлено на систематизацию и единую координацию процесса обучения, соблюдение общих квалификационных требований, планирование карьеры и оценку итогов обучения. Все общие программы обучения должны координироваться одним уполномоченным органом – Агентством.

В 1991-2013 гг. обучение государственных служащих проводилось различными организациями за счет средств доноров и не координировалось. Таким образом, каждый государственный орган и органы местного самоуправления взаимодействовали с донорами и зарубежными организациями напрямую или через Министерство иностранных дел Кыргызстана. Программы и направления обучения определялись исключительно донорами без учета потребностей системы государственного управления Кыргызской Республики в подготовке государственных служащих.

С учетом того, что Агентство является координирующим органом общих программ обучения, программы обучения, проводимые за счет средств доноров, необходимо координировать в соответствии с новой системой обучения. Новое Положение обеспечивает координацию механизмов в сфере обучения государственных служащих. Согласно новым процедурам, государственные органы и органы местного самоуправления должны выбирать и направлять своих сотрудников на общие программы обучения через Агентство. Данный механизм координации позволяет Агентству регулировать и систематизировать обучение, проводимое донорами в международных и зарубежных организациях как в Кыргызской Республике, так и за ее пределами.

Агентство по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров Кыргызской Республики

Агентство по делам государственной службы и местного самоуправления (далее - Агентство) является государственным уполномоченным органом, осуществляющим разработку, реализацию и обеспечение устойчивого функционирования комплексной кадровой политики в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики. Оно является единым координирующим органом по формированию государственного заказа по государственным программам обучения, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных и муниципальных служащих, в том числе за рубежом.¹⁷

¹⁷ В настоящее время в Агентстве работает 135 государственных служащих.

Задачами Агентства являются:

- совершенствование единой государственной политики в сфере государственной службы, муниципальной службы и местного самоуправления;
- развитие профессиональной системы управления государственной и муниципальной службы;
- повышение престижа государственной и муниципальной службы;
- обеспечение прав и законных интересов государственных и муниципальных служащих;
- разработка и реализация государственной политики обучения государственных и муниципальных служащих;
- обеспечение центральных органов государственной власти и подразделений органов местного самоуправления методикой определения потребностей в обучении;
- формирование и размещение государственных заказов между образовательными учреждениями на конкурсной основе и регулирование их выполнения;
- осуществление мониторинга систем обучения, в том числе ведомственных программ обучения и зарубежных программ обучения центральных органов государственной власти и подразделений местного самоуправления;
- участие в реализации всех зарубежных программ обучения государственных и муниципальных служащих, проводимых государственными органами и органами местного самоуправления;
- взаимодействие с гражданским обществом, общественными организациями, объединениями органов местного самоуправления (Союзом муниципалитетов) в сфере обучения государственных служащих;
- организация кадрового и учебно-методического обеспечения обучения государственных и муниципальных служащих.

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики

Академия государственного управления (АГУ) является ведущим образовательным и научно-исследовательским институтом в области обучения и развития старших и младших государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики. Деятельность АГУ предусмотрена Конституцией Кыргызской Республики, а также Законами Кыргызской Республики «Об образовании», «О науке и основах государственной научно-технической политики» и другими соответствующими нормативными актами Правительства Кыргызской Республики. Основными направлениями деятельности Академии являются: (i) создание эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих; и (ii) выполнение государственного заказа по подготовке, переподготовке и повышению квалификации служащих государственных и муниципальных служб.

Контролирующий орган Академии включает Президента Кыргызской Республики – учредителя Академии, Ректора Академии, Попечительский совет и Ученый совет. Ректор является руководителем Академии, назначаемым Президентом Кыргызской Республики.

РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА

Анализ направлен на поиск ответов на вопросы исследования путем изучения эффективных аспектов системы обучения в Японии, которые могут быть адаптированы к системе обучения в Кыргызстане. В Японии обязанности государственных служащих меняются в среднем каждые 2-3 года путем ротации. Государственные органы Японии обучают свой персонал путем эффективного сочетания ротации, обучения на рабочем месте и обучения вне рабочего места.

Обучение на рабочем месте в Японии происходит посредством трех элементов: (1) гибкость в распределении работы: нет отдельных подробных должностных обязанностей для каждой должности; (2) система общих кабинетов; (3) и периодическая ротация должностей в министерстве и/или среди других государственных органов центрального и местного самоуправления. По мнению Ishikawa (2007), обучение на рабочем месте в Японии имеет свое значение как в государственном, так и в частном секторах как наиболее важный метод обучения персонала, поскольку оно рассматривается как наиболее эффективное средство приобретения персоналом знаний, умений и навыков, как общих, так и специфических, которые считаются необходимыми для удовлетворительного выполнения своих задач. Этот вывод доказывает, что обучение на рабочем месте является эффективной методологией обучения персонала.

Ishikawa (2007) утверждает, что систематическими процедурами, обеспечивающими эффективное приобретение знаний, навыков и отношений посредством обучения на рабочем месте, являются: (i) анализ текущей ситуации; (ii) подтверждение важных аспектов обучения; (iii) определение основных процедур; (iv) разработка детального плана; (v) проведение обучения; и (vi) контроль результатов.

Он также поясняет, что важным аспектом обучения на рабочем месте в Японии считается то, что руководители «предоставляют рекомендации и советы, соответствующие ситуации каждого должностного лица». Для этого от руководителей требуются следующие компетенции: (i) надлежащее понимание навыков, необходимых должностным лицам для выполнения возложенных на них обязанностей в этой области работы; (ii) выявление навыков или талантов, которыми уже обладает персонал; и (iii) предоставление соответствующих указаний по методам развития конкретных навыков в случае обнаружения разрыва между навыками, необходимыми для выполнения их работы, и навыками, которыми они уже обладают.

Обучение вне рабочего места систематически и хорошо планируется, организовывается и реализуется НУП и каждым отдельным министерством, и у большинства министерств есть свои учебные центры. Обучение вне рабочего места в Японии направлено на обеспечение приобретения сотрудниками навыков и повышения своих компетенций и квалификаций, необходимых для выполнения своих обязанностей на государственных должностях, которые они в настоящее время занимают или ожидают занять в будущем. НУП и отдельными министерствами были проведены различные программы обучения вне рабочего места. В Японии 95% обучения проводится министерствами для собственного персонала, а остальное обучение проводится на межминистерском уровне силами НУП.

Если сравнивать систему государственной службы в Кыргызской Республике с системой в Японии, то есть определенные различия в процессах назначения на должность, карьерного роста и системы обучения. В Кыргызстане нет такой системы обучения как обучение на рабочем месте в Японии, в законах и постановлениях правительства отсутствует такое понятие. Однако в некоторых случаях вновь принятый на работу государственный служащий может получить помощь и совет от старших коллег. В случае автора статьи, то когда он был принят на государственную службу в 2012 году, он часто задавал более опытным коллегам вопросы о том, как более эффективно и результативно выполнять поставленные задачи. Иногда его игнорировали из-за загруженности или в силу субъективных причин, таких как межличностные отношения. Никто не был обязан его обучать из-за отсутствия соответствующих норм в законах. С подобными вещами сталкивается большинство вновь принятых сотрудников.

Согласно Положению о порядке проведения ротации государственных гражданских и муниципальных служащих Кыргызской Республики под ротацией понимается перевод или перемещение служащих в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы. Ротация проводится при условии соответствия служащих квалификационным требованиям к должности, на которую переводится или

перемещается служащий. Ротация обычно происходит для заполнения вакантной должности.

В пункте 3 указанного Положения указано, что ротация кадров проводится в следующих целях: (i) повышение эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; (ii) рациональное использование потенциала служащих; (iii) повышение карьерной мотивации; IV) замещение вакантных должностей; и (v) предотвращение конфликта интересов и снижение риска коррупции. В Положении ничего не говорится о системе периодической ротации, за исключением случая коррупционного риска, при котором ротация происходит не чаще одного раза в два года.

Обучение вне рабочего места в Кыргызской Республике систематически проводится Государственным агентством по делам государственной службы с 2013 года. Большинство министерств не имеют собственных учебных центров. Агентство предлагает курсы общего обучения, такие как проводятся НУП в Японии, но Агентство также проводит «полуобщие курсы», такие как бухгалтерский учет, нормативно-правовая база, курсы ИКТ и т.д.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Изучая особенности систем обучения двух стран, некоторые элементы системы обучения в Японии могут быть приняты для улучшения системы обучения в Кыргызской Республике. В связи с этим ниже представлены некоторые предложения по политике обучения:

Предложение 1: Введение обучения на рабочем месте в системе обучения в Кыргызской Республике

Обучение на рабочем месте, по-видимому, не осуществляется и не используется должным образом в системе государственной службы Кыргызстана из-за различий в системах государственной службы Японии и Кыргызской Республики. В начале обучение на рабочем месте проводится только для вновь принятого персонала в течение двух-трех недель. После этого вновь назначенный персонал остается один на один со своими повседневными задачами. Поэтому необходимо ввести обучение на рабочем месте, адаптировав «дух» обучения на рабочем месте, проводимом в Японии. Эта система доказала свою эффективность в улучшении навыков и опыта персонала в частном и государственном секторах Японии. Поэтому обучение на рабочем месте должно быть частью «прекрасной рабочей культуры» на государственной службе. Эта культура «обучения на рабочем месте» создаст противовес правительству Кыргызстана, чтобы компенсировать сильную ориентированность на обучение вне рабочего места.

Предложение 2: Создание учебных центров в каждом министерстве

В каждом министерстве необходимо создать свой компактный учебный центр (или учебные классы) для проведения специализированных учебных курсов. Каждое министерство должно выделять от 1% до 5% своего бюджета на цели обучения персонала, что допускается Законом о государственной гражданской службе и муниципальной службе Кыргызской Республики. Эффективность деятельности государственных служащих и каждого министерства во многом зависит от учебных курсов, соответствующих их сфере компетенций.

Предложение 3: Учебные курсы, относящиеся к практическим сферам деятельности

Агентству следует ввести более ориентированные на практику учебные курсы. Тренинги должны проводиться путем обсуждения реальных примеров из истории государственного управления Кыргызской Республики, аналогично системе административных тренингов, проводимой в Японии, рассмотренной ранее в этой статье. Кроме того, в долгосрочной перспективе Агентству необходимо проводить обучение

только для государственных служащих, которые, как ожидается, будут играть ключевую роль в административной деятельности каждого министерства. Основная цель этих учебных программ должна быть направлена на усиление чувства миссии государственных служащих как служителей всего общества, основанного на глубоком этическом сознании; повышение уровня квалификации/компетенций, необходимых для представления точки зрения народа в целом, широкой перспективы и гибких идей; и укрепление взаимного доверия, позволяющего проводить политику посредством сотрудничества между государственными служащими.

ВЫВОДЫ

В заключение, в ходе этого ограниченного исследования были подробно проанализированы системы и политика обучения государственных служащих Японии и Кыргызстана. В результате этого исследования были сделаны некоторые интересные и важные выводы, которые могут послужить основой для улучшения существующей системы и политики обучения персонала на государственной службе Кыргызстана. Предлагаемая модель будет лучше удовлетворять потребности в обучении государственных служащих для решения текущих или будущих проблем и оправдывает высокие ожидания граждан. Следует всегда помнить важный момент, что в этом постоянно меняющемся мире государственная служба в Кыргызстане не сможет выжить, полагаясь на одни и те же навыки и знания в течение длительного времени. Следовательно, в государственной службе Кыргызстана необходимо улучшить, обновить и перестроить систему обучения. Предлагаемая модель и ее новые подходы считаются необходимыми и важными не только для укрепления системы и политики обучения в стране, но и для обеспечения лучшего будущего для граждан страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Akuzawa, Toru (2017). Human Resource Development and Training in Public Service. National Institute of Public Administration of NPA.
- Ishikawa, Y. (2007). *Training of Japanese local government officials as a policy of human resource development*. Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR).
- Kim, Paul S. (1988). *Japan's civil service system – its structure, personnel, and politics*. New York: Greenwood Press. pp.44-46.
- Niiya, Yoichi (2017). Outline and Features of the Japanese Public Employee System. National Personnel Authority of Japan.
- Takahara, Tomoko (2017). How to join the Japanese Civil Service. NPA, 2016.
- Tsuji, Kiyooki (1984). Public Administration in Japan. Tokyo: Tokyo University Press.
- Yamashita, Katsuya (2017). The Outline of Japanese Public Employee System. National Personnel Authority of Japan.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Эта исследовательская работа стала возможной благодаря исключительной помощи профессора ЯМАСИТА Сигэру, профессора Университета Мэйдзи, и моего бывшего научного руководителя во время моего обучения в магистратуре в 2016-2018 годах в Университете Мэйдзи, Токио. Пользуясь случаем, я бы хотел выразить огромную признательность и благодарность моему сенсею и японским коллегам из НУП. Большая часть материалов и информации, связанных с этой статьей, была собрана во время занятий и визитов в Японии в период с 2016 по 2018 год.