DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-2-97-118

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Азербайджанская Республика

УРХАН КЯЗЫМ ОГЛЫ АЛАКБАРОВ, доктор биологических наук, профессор, академик Национальной Академии наук Азербайджана, ректор
Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики (Азербайджан, AZ 1001, Баку, ул. Лермонтова, 74). E-mail: alakbarovuk@gmail.com
НИЗАМИ МУСТАФА ОГЛЫ МАМЕДОВ, доктор философских наук, профессор, академик Российской академии естественных наук и Российской экологической академии, профессор
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nm.mamedov@igsu.ru
ЗИЯФАТ ЗИЯ КЫЗЫ ГАБИБОВА, доктор политических наук, профессор
Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики (Азербайджан, AZ 1001, Баку, ул. Лермонтова, 74). E-mail: dia.library@mail.ru
РАДЖАБ ЗАКИР ОГЛЫ РАГИМЛИ, доктор философии по политическим наукам, доцент
Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики (Азербайджан, AZ 1001, Баку, ул. Лермонтова, 74). E-mail: rehimli@yahoo.com

Аннотация: Становление и развитие государственного управления в Азербайджанской Республике рассматривается в статье в контексте истории и культуры страны, ее природных, социальных, экономических, культурных особенностей; сквозь призму установок устойчивого развития, информатизации общества и наметившейся тенденции формирования электронного правительства. Показывается, что за прошедшие после приобретения независимости годы Республике удалось разрешить целый ряд внутренних и внешних политических проблем, преодолеть последствия тяжелого системного кризиса 90-х годов прошлого столетия. Неизменно в центре внимания государственных органов в эти годы были вопросы экономики, проблемы ее диверсификации и социально-гуманитарная сфера, ее состояние, предпосылки и условия развития. Сравнительный анализ, основанный на официальных отчетах международных организаций, свидетельствует: ряд важных экономических и социальных индикаторов Азербайджана сейчас находится на том же уровне, что у государств, входящих в «Большую семерку». Достигнутый уровень развития экономики и реализуемая успешная социальная политика стали возможными благодаря формированию в Республике адекватной системы государственного и муниципального управления. В статье раскрывается связь между формированием эффективной системы государственного управления и духовно-нравственным, культурным состоянием общества. Поддержка гражданами структур государственного управления на основе доверия создает позитивную ситуацию синергии управления и социальной самоорганизации. Подчеркивается, что поддержание устойчивого развития общества, его инклюзивного характера возможно при опережающей кадровой политике в сфере государственного управления и применения инновационных технологий.
Ключевые слова: Азербайджан, Азербайджанская Республика, государственное управление, доверие, устойчивое развитие, индикаторы устойчивого развития, уровень жизни, качество жизни, инклюзивное общество, электронное правительство

Статья поступила в редакцию 2 июля 2020 года.

Алакбаров У.К., Мамедов Н.М., Габибова З.З., Рагимли Р.З. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Азербайджанская Республика. *Государственная служба*. 2021. № 2. С. 97–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

URKHAN KAZIM OGLU ALAKBAROV, Doctor of Sci. (Biology), Professor, academician of the national Academy of Sciences of Azerbaijan, rector
Academy of public administration under the President of the Republic of Azerbaijan (Azerbaijan, AZ 1001, Baku, 74 Lermontov street). E-mail: alakbarovuk@gmail.com
NIZAMI MUSTAFA OGLU MAMMADOV, Doctor of Sci. (Philosophy), Professor, academician of the Russian Academy of natural Sciences and the Russian Academy of ecology, Professor
Russian presidential Academy of national economy and public administration (82 Vernadsky Avenue, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: nm.mamedov@igsu.ru
ZIYAFAT ZIA KYZY GABIBOVA, Doctor of Sci. (Political science), Professor
Academy of public administration under the President of the Republic of Azerbaijan (Azerbaijan, AZ 1001, Baku, 74 Lermontov street). E-mail: dia.library@mail.ru
RAJAB ZAKIR OGLU RAHIMLI, Doctor of Sci. (Political science), associate Professor
Academy of public administration under the President of the Republic of Azerbaijan (Azerbaijan, AZ 1001, Baku, 74 Lermontov street). E-mail: rehimli@yahoo.com

Abstract: In the article, the formation and development of public administration in the Azerbaijan Republic is considered, firstly, in the context of the country's history and culture, its natural, geographical, social, economic features; secondly, through the prism of the principles of sustainable development and the emerging trend in the formation of e-government. It is shown that over the years since independence, the Republic has managed to resolve a number of internal and external political problems, to overcome the consequences of a severe systemic crisis of the 1990s. Invariably the focus of attention of state bodies over the years has been economic issues, the problems of its diversification and the social and humanitarian sphere, its state, prerequisites and conditions for development. A comparative analysis based on official reports of international organizations shows that a number of important economic and social indicators of Azerbaijan are now at the same level as those of the G7 countries. The achieved level of economic development and implemented successful social policy became possible due to the formation of an adequate system of state and municipal government in the Republic. The article reveals the connection between the formation of an effective public administration system and the spiritual, moral, and cultural condition of society. The support by citizens of public administration structures on the basis of trust creates a positive situation of synergy of management and social self-organization. It is emphasized that maintaining a sustainable development of society, its inclusive nature is possible with an advanced personnel policy in the field of public administration and the use of innovative technologies.

Keywords: Azerbaijan, Azerbaijan Republic, public administration, trust in public service, sustainable development, indicators of sustainable development, standard of living, quality of life, inclusive society, e-government

The article was received on July 2, 2020.

Alakbarov U.K., Mammadov N.M., Gabibova Z.Z., Rahimli R.Z. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. the Republic of Azerbaijan. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. № 2. P. 97–118.



Общая характеристика страны

Введение

Первые сведения об Азербайджане мы находим в произведениях античных авторов – Геродота, Страбона, Птолемея. Археологические раскопки, находки в пещерах Азых, Таглар, Дашсалахлы, Газма, петроглифы Гобустана, возраст которых не менее 25 тысяч лет, свидетельствуют о том, что территория Азербайджана была обитаема с эпохи палеолита, и здесь неизменно возникали и развивались древние общества. Впоследствии данная территория была центром формирования средневековых государств, и этими государствами управляли азербайджанские династии.

Азербайджанская Республика охватывает северную часть исторического Азербайджана. В начале XIX века в результате русско-персидских войн территория исторического Азербайджана была поделена между Россией и Персией на основе Гюлистанского (1813 год) и Туркменчайского (1828 год) договоров, согласно которым Северный Азербайджан был включен в состав Российской империи, а Южный Азербайджан остался в юрисдикции Персидской державы (Ирана). За прошедшие после этих событий 200 лет наметилось заметное различие в социально-экономическом и культурном развитии азербайджанского народа. Население Северного Азербайджана получило возможность интенсивной европеизации благодаря просветительской миссии России, а Южный Азербайджан преимущественно сохранил традиционные устои.

События 1917 года в России, приведшие к падению монархии и затем к Октябрьской революции, создали политические условия для возникновения Азербайджанской Демократической Республики, которая была провозглашена независимым государством 28 мая 1918 года. Это было первое на мусульманском Востоке светское государство, получившее международное признание. Его существование было прервано 28 апреля 1920 года установлением советской власти в Азербайджане и вхождением страны в состав СССР. В связи с возникновением и усилением в канун распада СССР деградационных процессов в самых различных сферах общества внеочередная сессия Верховного Совета (парламента) Азербайджана 30 августа 1991 года приняла декларацию о независимости. Верховный Совет во исполнение этого решения 18 октября 1991 года принял Конституционный акт о государственной независимости Азербайджанской Республики и учредил основы государственного, политического и экономического устройства страны. В соответствии с этим документом Азербайджанская Республика была признана преемником Азербайджанской Демократической Республики.

Среди многочисленных вызовов, с которыми Азербайджанская Республика столкнулась после восстановления независимости, первостепенное значение имел карабахский конфликт, в результате которого возникло противостояние с Арменией, 20% территории страны оказались занятыми армянскими вооруженными формированиями, около миллиона человек стали беженцами и внутренними переселенцами. Совет Безопасности ООН в своих четырех резолюциях[1], ОБСЕ, Совет Европы и другие международные организации неоднократно отмечали необходимость освобождения занятых вооруженными формированиями территорий. Соответствующие переговоры велись под эгидой Минской группы ОБСЕ более 27 лет. Однако восстановить контроль над занятыми территориями удалось после военной активизации конфликта осенью 2020 года. Соглашение о прекращении боевых действий и размещении российских миротворческих сил в зоне конфликта было заключено при непосредственном участии Президента России В.В. Путина.

Карабахский конфликт отвлекал значительные ресурсы на социальную, гуманитарную реабилитацию беженцев и на другие мероприятия, направленные на обеспечение территориальной целостности и безопасности страны. Тем не менее за прошедшие годы удалось разрешить многие внутренние и внешние политические проблемы, преодолеть последствия тяжелого системного кризиса 90-х годов прошлого столетия. Азербайджан достиг высоких показателей в экономическом, социальном и гуманитарном развитии. Наметилась устойчивая тенденция к повышению уровня и качества жизни населения. Сегодня Азербайджанская Республика одна из стремительно развивающихся стран мира.

Эти достижения однозначно связаны с именем Гейдара Алиева, общенационального лидера Азербайджана, который обосновал стратегию и концептуальную основу развития страны. Обращаясь к народу накануне нового, 2001 года, нового столетия и нового тысячелетия, он подчеркивал, что Азербайджан обладает необходимым природным, экономическим, социальным, интеллектуальным потенциалом, чтобы в XXI веке превратиться в процветающую страну.

Эта цель успешно реализуется ныне под руководством Президента Азербайджана, выдающегося государственного деятеля Ильхама Алиева. Азербайджан — региональный лидер во многих направлениях социально-экономического развития[2]. Это стало возможным в результате гармонизации международных отношений, реализации двуединой экономической и социальной политики, демократизации общественной жизни, высокого доверия широких слоев населения руководству государства.

Для повышения эффективности государственного управления на основании результатов конституционного референдума, проведенного 26 сентября 2016 года, в Республике были учреждены должности вице-президентов. 21 февраля 2017 года на должность Первого вице-президента Азербайджана была назначена Мехрибан Алиева, которая стала успешно курировать всю социально-гуманитарную сферу. В центре внимания государственных органов оказались состояние, необходимые предпосылки и условия развития данной сферы. Стала очевидной зависимость качества жизни населения от своевременного и должного решения социально-гуманитарных вопросов.

В последние годы Азербайджан привлекает к себе внимание проведением на высоком уровне масштабных международных научных, культурных, спортивных, иных мероприятий, реализацией различных гуманитарных проектов ООН и ЮНЕСКО.

В Азербайджане бережно относятся и проявляют глубокое уважение к историческим, культурным связям с Россией. С каждым годом развиваются торговые, экономические, инвестиционные контакты с регионами России, обогащаются связи в области образования, литературы и искусства, филиалы российских ведущих университетов функционируют в Баку.

Азербайджан является страной древней культуры. История оставила такие устные памятники культуры, как «Китаби Деде Горгут», «Огузнаме», «Керо-

1 Резолюция 822 Совета Безопасности ООН от 30.04.1993; Резолюция 853 Совета Безопасности ООН от 29.07.1993; Резолюция 874 Совета Безопасности ООН от 14.10.1993; Резолюция 884 Совета Безопасности ООН от 12.11.1993.

2 *Aliyev I.* Opening speech by Ilham Aliyev at the meeting on results of 2019. https://en.president.az/articles/35608

глу». Произведения искусства, созданные в разные времена в Азербайджане, хранятся в лучших музеях мира. Страна богата памятниками древней, средневековой и современной архитектуры. В Азербайджане были созданы первые на мусульманском Востоке оперные и симфонические произведения. Проявлением светской культуры можно считать тот факт, что избирательное право женщинам Азербайджанской Демократической Республикой было предоставлено в 1920 году — на десятки лет раньше, чем в США, Франции, Швеции, Италии и других государствах.

На протяжении многих веков менталитет азербайджанцев формировался в условиях толерантности и уважения к другим народам. Историческая память азербайджанского народа, хранящая в своем сознании этапы прохождения через три религии — зороастризм, христианство и ислам, является в наше время существенным фактором для построения сбалансированных межкультурных коммуникаций как внутри страны, так и на международном уровне. Базовые положения национальной политики, заложенные в современной Конституции Республики, обеспечивают равенство всех граждан вне зависимости от их этнической и расовой принадлежности. В Азербайджане исходят из того, что сохранение культур малочисленных народов помимо исторической, социальной значимости связано с соблюдением прав человека. Ибо национальная культура есть обобщенное воплощение прав человека на свой мир, на выработанное веками традиционное мировосприятие.

Следует отметить, что высокая общая культура Азербайджана оказала существенное влияние на формирование эффективной системы государственного управления, организацию адекватной социальной действительности государственной службы. В конечном итоге это обстоятельство отразилось на показателях экономического, социального и гуманитарного развития Азербайджанской Республики.

В данной работе становление и развитие государственного управления в Азербайджане анализируется в контексте установок устойчивого развития. Анализ основан на данных международных институтов развития и проведен в сравнении со странами бывшего СССР, которые получили или восстановили независимость практически одновременно с Азербайджанской Республикой.

География, экология, народонаселение

Азербайджанская Республика расположена на границе Европы и Азии между 44° и 52° восточной долготы, 38° и 42° северной широты. Протяженность государственных границ — 3472 км, примерно 825 км из них — водные границы. Страна граничит с Турцией (15 км), Российской Федерацией (390 км), Грузией (480 км), Ираном (756 км) и Арменией (1007 км). Морские границы имеются также с Казахстаном и Туркменией. Территория Азербайджана составляет 86,6 кв. км.

Природные условия Азербайджана разнообразны — от теплых и влажных субтропиков Лянкяранской низменности до снежных высокогорий Большого Кавказа. Республика богата не только горючими и минеральными ресурсами, но и неповторимыми ландшафтами, биологическим разнообразием. Здесь наблюдается девять из 11 известных в мире типов климата. Флора представлена 4500 видами высших растений, в том числе 240 эндемичными видами, которые произрастают только в Азербайджане. Фауна представлена 18 тысячами видов, в том числе 97 видами млекопитающих и 100 видами рыб. Природоохранные функции выполняют 9 национальных парков, 13 природных заповедников и 18 заказников.

К сожалению, интенсивная природопреобразующая деятельность в Азербайджане в течение XX века привела к серьезным экологическим последствиям. Так, значительно уменьшились площади лесов, сократилось биологическое разнообразие, исчезли небольшие реки, на обширных территориях произошло опасное засоление почв и опустынивание, загрязнению подверглись атмосфера и водная среда. Ученых особенно тревожит состояние Каспийского моря, колебания его уровня, трансграничные загрязнения крупнейших рек Азербайджана — Куры и Аракса[3].

Экологические проблемы Азербайджана имеют международный аспект, это определяет необходимость сотрудничества с соседними странами в данной области. Так, за состояние Каспия, сохранение его флоры и фауны несут ответственность все Прикаспийские государства, на этот счет имеются соответствующие соглашения. Основные загрязнители Куры и Аракса находятся за пределами республики — в Армении и Грузии. Если сотрудничество с экологами Грузии реально, то с армянскими экологами сейчас это проблематично. Правительство Азербайджана пытается инициировать контроль армянских производств посредством международных экологических структур.

Разнообразие природы отразилось в культуре, образе жизни людей. Население Азербайджана составляет 10,4 миллиона человек, из которых 49,5 % — мужчины и 50,5 % — женщины. Доля городского населения составляет 53 %, сельского — 47 %. Продолжительность жизни населения возросла после восстановления независимости и составляет для мужчин 73,1 года, для женщин — 77,8 года[4]. Столица Азербайджана — город Баку (население 2 млн чел.). В состав Азербайджана входят одна автономная республика (Нахичеванская АР), 63 района, 78 городов, 261 поселок и 4428 сельских поселений. В стране сформированы и функционируют 1606 муниципальных образований.

---

3 *Мамедов Н.М.* Уроки экологии. «Бакинский рабочий», 18 декабря 2014 года. www.br.az/society/20141218101622968.html

4 Azerbaijan in figures. State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, 2020.

Азербайджанцы составляют 91,6 % населения страны, 8,4 % составляют лезгины, русские, талыши, армяне, аварцы и представители других народов. Азербайджан исторически является страной мультикультурализма. В общеобразовательных школах страны обучение проводится наряду с азербайджанским и на других языках: русском, грузинском и армянском (в нагорной части Карабаха). По данным 2018 года, образование на русском языке в Азербайджанской Республике получали 82 535 учащихся в 340 средних школах. В ряде районов Азербайджана учебные планы в средних школах охватывают обучение на трех языках, среди которых лезгинский, талышский, иврит, аварский, удинский, сахурский и хиналугский. Во всех высших учебных заведениях страны проводится обучение на русском языке. В ряде вузов организовано обучение на английском и французском языках. В настоящее время в Азербайджанской Республике наряду с мусульманскими мечетями в различных населенных пунктах функционируют 13 церквей и семь синагог. Христианские храмы включают в себя православные, католические, лютеранские, относящиеся к грузинской православной церкви, армянской церкви и албанской церкви. Еврейские синагоги расположены в Баку, Губе и Огузе[5]. В Азербайджане есть религиозные учебные заведения или курсы при церквях и синагогах. Функции духовного воспитания выполняют также воскресные школы при православных церквях, курсы Библии при протестантских храмах, курсы для изучения религии и культуры при синагогах и др.

Историко-культурная, политическая картина

Историческое развитие Азербайджана трудно представить вне тесной связи с сопредельными странами Ближнего и Среднего Востока. Здесь переплетались традиции Востока и Запада, происходила продуктивная конвергенция восточных и западных ценностей.

Первое известное государственное объединение на территории Азербайджана, возникшее в IX веке до н. э., — царство Манна. Художественная культура маннейцев, отличавшаяся гармонией и изяществом, представлена предметами художественного ремесла из золота и серебра, инсигниями царской власти и вельмож (диадемы, пояса, нагрудные доспехи), посудой из лазурита, мрамора, керамики, а также из драгоценных металлов.

В VII веке до н. э. Мидия[6] овладела Манной, которая становится ее ведущим районом. Однако как самостоятельное государство Мидия просуществовала недолго, ее захватили персы под предводительством Кира из династии Ахеменидов в середине VI века до н. э. После крушения персидской империи Ахеменидов в последней четверти IV века до н. э. на территории Южного Азербайджана и значительной части Северного Азербайджана возникло царство Атропатена[7], ставшее ареной взаимодействия эллинских и восточных традиций. Взаимодействие происходило в различных сферах культуры — религиозной, эстетической, бытовой. В области религии появлялись новые греческие культы (например, культ Геракла), которые причудливо сосуществовали с уже укоренившимся зороастризмом.

Атропатена была центром зороастризма, игравшего исключительно важную духовную роль в доисламский период. Зороастризм представлял собой сложный духовный комплекс, включающий верования, мифы, обычаи, моральные сентенции, а также прообразы философского мышления и практического знания. Это универсальный язык культуры данного региона, складывающийся примерно с X века до н. э. по X век н. э. включительно, когда уже в условиях господства ислама и формирования новой арабо-мусульманской культуры создавались зороастрийские сочинения позднего периода (IV–X веков) [Азимов, 1991]. Мифы «Авесты», преломленные в творчестве Ф. Ницше, отразились на судьбах современной европейской культуры. Заратустра — пророк зороастризма — превратился в знаковый образ европейского самосознания.

Вместе с тем на севере Азербайджана в IV–III веках до н. э. возникло новое государство — Кавказская Албания. Древние источники (такие как «География» Страбона, «Естественная история» Плиния Старшего и т.д.) содержат названия более тридцати городов и поселений, которые являлись центрами развития ремесел, искусства. Выгодное географическое положение с выходом к морю, на перекрестке торговых путей способствовало интенсивным культурным контактам Кавказской Албании с Малой Азией, Сирией, Египтом. Экономические и культурные связи с эллинистическим миром подтверждаются нумизматическими источниками. Греко-римское влияние прослеживается в албанской художественной керамике, глиптике, торевтике. Религиозные верования отличались синкретизмом — языческие культы поклонения Луне, другим стихиям, животным, птицам уживались с культом огнепоклонников. Пестрота духовной религиозной жизни усилилась в эпоху раннего Средневековья (III–VIII века н. э.) [Мамедов, 1993].

5 *Алиева М.А.* Деятельность. https://mehriban-aliyeva.az/ru/activities

6 Государство Мидия возникло в VII веке до н. э. Столица — Экбатан (ныне Хамадан). Превратилось в могущественную империю Древнего Востока.

7 Атропатена – одно из древнейших названий Азербайджана, происходит от имени одного из правителей Атропатену («хранитель огня»). В дальнейшем это название претерпело ряд изменений: у древних иранцев — Адербадаган, у арабов — Адербайджан или Азербайджан. Так как древние азербайджанцы поклонялись огню, Азербайджан и теперь часто образно называют Страной огней.

Начиная с I–II веков в Албанию начинает проникать христианство, превратившееся в начале IV века в государственную религию и на несколько столетий ставшее духовной доминантой в культуре албан. Христианство, лишенное этнической ориентации, обращенное своей проповедью ко всем народам, становится универсальной религией. Однако следует отметить, что наряду с христианством продолжал играть большую роль в духовной культуре этого периода зороастризм, сохранялись и языческие верования. Поэтому картина духовной жизни была довольно противоречивой. Складывалась ситуация множественности культур, существования в едином пространстве и времени различных систем ценностей. Проникновение и постепенное оседание начиная с III–IV веков тюрков, распространение тюркской культуры придает новую окраску ситуации «поликультурья».

С VII века в судьбе азербайджанского народа совершился головокружительный поворот от христианства к исламу. Азербайджан становится органической частью арабо-мусульманского мира. Южный и Северный Азербайджан были включены в состав Арабского халифата. Северной границей Азербайджана был определен Дербент, а южной — Хамадан.

Исламский мир вобрал в себя античное наследие, многие достижения других традиций, переработав их в соответствии со своими потребностями и основополагающими ценностями. Известный историк арабской культуры Г. Грюнбаум писал по этому поводу: «Несомненно арабы восприняли довольно много от цивилизаций покоренных народов… однако этот процесс был подобен сосредоточению вокруг движущегося магнита различных больших и малых частиц, которые намеренно или случайно оказались вовлеченными в поле его притяжения» [Грюнбаум, 1981. С. 33]. Как бы там ни было, известно, что европейская культура, заново открывшая для себя Античность в эпоху Возрождения, во многом опиралась на мусульманские источники.

Азербайджан сыграл в этом культурном творчестве заметную роль. Достаточно упомянуть имена таких великих мыслителей и поэтов-гуманистов, как Низами Гянджеви (1141–1209), Имадеддина Насими (1369–1417), Шах Исмаила Хатаи (1487–1524), Мухаммеда Физули (1494–1556), философов Бахманьяра аль Азербайджани (1001–1065), Насереддина Туси (1201–1274) и др. Их наследие оказало огромное влияние на развитие поэзии, искусства, философии всех восточных стран. Обоснованные в Азербайджанской культуре идеи антропоцентризма, гуманизма оказали определенное влияние на западноевропейскую философскую мысль [Мамедов, Мамедалиева, 2010. С. 16–24].

В связи с тюркским влиянием в синкретичной культуре Азербайджана можно выделить еще один пласт — так называемое туранство. Здесь уместно говорить даже не столько о влиянии, как о чем-то пришедшем извне, а о самой сущности азербайджанской культуры, поскольку тюркский элемент образует самую ткань культуры — язык. Как известно, язык определяет тип культуры, влияет на сферу коллективного и индивидуального бессознательного, определяя психологический склад народа, особенности ментальности. Известный русский лингвист, философ Н.С. Трубецкой, занимавшийся исследованием этнопсихологии туранских народов на основе анализа языка, музыки, поэзии, так описывает их психологический облик: «Типичный представитель туранской психики в нормальном состоянии характеризуется душевной ясностью и спокойствием. Не только его мышление, но и все восприятие действительности укладывается само собой в простые симметричные схемы его, так сказать, „подсознательной философской системы“… Туранская психика сообщает нации культурную устойчивость и силу, утверждает культурно-историческую преемственность и создает условия, благоприятствующие всякому строительству» [Трубецкой, 1995. С. 155].

Туранство определяет существенные особенности современной азербайджанской культуры. Этим же определяется общность, параллелизм, почва для взаимодействия с культурой славянских народов, в которых также присутствует туранский элемент, правда не столь глубинный, не затрагивающий языка. Эта культурная взаимосвязь славян и тюрков породила евразийский тип культуры.

Северный Азербайджан, вошедший в состав России в начале XIX века, был втянут в русло капиталистического развития. Баку, к началу XX века добывающий до 50 % общемировой и 95 % российской нефти, превратился в «промышленный оазис» Кавказа. Подъем экономики дал мощный импульс культурному развитию. Появились национальный театр, печать, выросла национальная интеллигенция. Многие азербайджанцы стали получать образование в странах Европы. Бурно развивалась литература, драматургия, архитектура. Баку стал превращаться в город европейского типа, становясь центром не только деловой, но и культурной жизни всего Южного Кавказа.

Особого внимания заслуживает развитие Азербайджана в советский период. В это время в стране началась борьба за всеобщую грамотность, за доступность культуры и искусства всем слоям населения. Известный лозунг «Искусство — в массы» был не только лозунгом, но и руководством к действию. Культура планомерно финансировалась государством. Были созданы Академия наук, учебные и различные исследовательские институты. Сформировалась плеяда ученых, деятелей искусства, которые внесли весомый вклад в мировую науку и культуру. Это композиторы Узеир Гаджибеков, Кара Караев, Фикрет Амиров, Ариф Меликов; поэты Самед Вургун, Микаил Мушфиг, Бахтияр Вагабзаде, Расул Рза; писатели Мехти Гусейн, Исмаил Шыхлы, Ильяс Эфендиев; философы Гейдар Гусейнов, Фирудин Кочарли, Заид Оруджев; ученые Лютфали Аскерзаде, Юсиф Маме-

далиев, Керим Керимов, Азад Мирзаджанзаде, Зия Буниятов; художники, скульпторы Фуад Абдурахманов, Микаил Абдуллаев, Таир Салахов, Тогрул Нариманбеков, Саттар Бахлулзаде; выдающиеся певцы Бюльбюль Мамедов, Рашид Бейбутов, Шовкет Алекперова, Зейнаб Ханларова, Муслим Магомаев и многие другие.

Вместе с тем советская идеология была направлена на унификацию национального менталитета. За годы советской власти в Азербайджане два раза была изменена алфавитная графика: в 1920 году был переход с арабской на латинскую, а в 1939 году — с латинской на кириллицу. Это создавало для новых поколений значительные трудности в изучении культурного наследия. Никак нельзя оправдать и массовые репрессии, которым подверглась значительная часть азербайджанской интеллигенции в 30–40-е годы прошлого столетия.

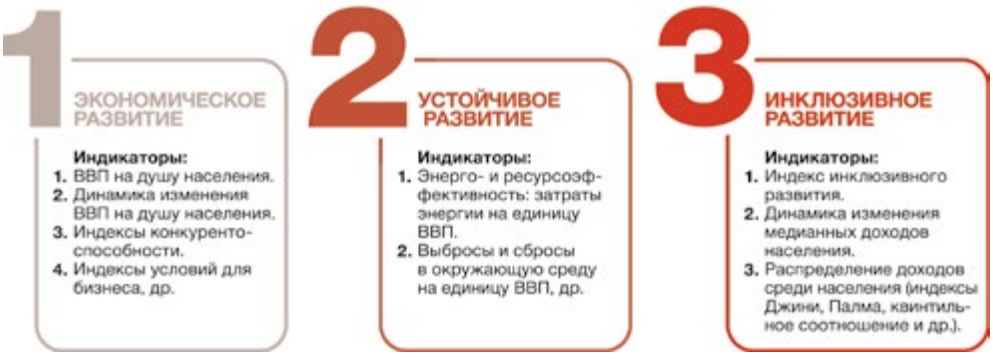
Финал социалистического периода для Азербайджана оказался трагичным. С 1988 года Азербайджан был втянут в конфликт с Арменией, усилился социальный хаос, стал нарастать экономический коллапс, возникла угроза целостности страны. Общество все более погружалось в депрессионное состояние.

Новый этап в развитии Азербайджана начался после распада СССР и восстановления государственной независимости. Азербайджан стал демократической, президентской республикой. На политическом поле страны сейчас действуют 55 политических партий, из которых девять представлены в Милли Меджлисе (парламенте страны).

Национальной валютой Азербайджанской Республики является манат. Темпы роста ВВП в Азербайджане весьма высокие. По данным международных организаций, в 2018 году ВВП на душу населения в стране возрос в 4,9 раза по сравнению с 2000 годом. По оценкам Всемирного экономического форума в Давосе, индекс инклюзивного развития составил в Азербайджане 4,69, что выше, чем в ряде стран, входящих в «Большую семерку» (G7) и Организацию экономического сотрудничества и развития (более подробные сведения приводятся далее). Азербайджанская Республика в январе 2020 года провела операции по внешней торговле с 133 странами. Экспорт азербайджанской продукции в указанном месяце составил 2,13 млрд долл., тогда как импорт составил 720 млн долл. Таким образом, вывоз азербайджанских товаров на мировые рынки превысил ввоз зарубежных товаров в республику в 2,96 раза.

Рисунок 1. Экономические возможности как факторы, влияющие на устойчивость и инклюзивный характер процесса государственного развития

Figure 1. Economic opportunities as factors affecting the sustainability and inclusive nature of the state development process



Оценка достижений страны и позиции в международных рейтингах

Проведение анализа эффективности управления развитием страны предполагает использование универсальных критериев. Эти критерии должны прежде всего охватывать вопросы развития экономики. Схематически эту связь можно охарактеризовать как трансформацию экономических возможностей в формирование инклюзивного общества методами и технологиями устойчивого развития (**рисунок 1**)[8].

Как видно из приведенного рисунка, связь между экономикой, устойчивостью развития и его инклюзивностью носит иерархический характер. Самодостаточность экономики и эффективное планирование социального и гуманитарного развития могут обеспечить устойчивое развитие для нынешних и будущих поколений и способствовать формированию современного инклюзивного общества.

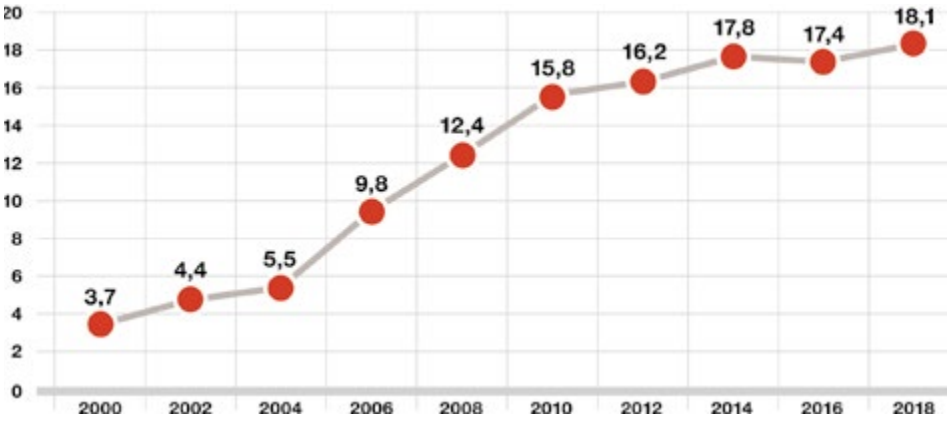
Экономика Азербайджана в период независимости показала значительный рост. Данные, характеризующие динамику объемов ВВП на душу населения в Азербайджанской Республике с начала XX века, представлены на **рисунке 2**.

На протяжении XX столетия экономика Азербайджана демонстрировала количественный и качественный рост. Однако ускорение развития, диверсификации и модернизации экономики особенно интенсифицировалось после 2003 года, когда были проведены значительные структурные реформы в управлении страной и приняты важные с точки зрения регуляции экономических отношений правовые документы. Эти реформы были направлены прежде всего на диверсификацию экономики страны, поддержку малого и среднего предпринимательства и самозанятости. Стимулирующие экономику реформы способствовали формированию и человеческого

8 *Алакбаров У.К.* Устойчивое инклюзивное развитие Азербайджана: значение кадрового потенциала. *Государственная служба.* 2019. Т. 21. № 5. С. 8.

Рисунок 2. Рост ВВП на душу населения в Азербайджанской Республике (доллары США с учетом паритета покупательной способности), 2000–2018*

Figure 2. Growth in GDP per capita in the Republic of Azerbaijan (US dollars adjusted for purchasing power parity), 2000–2018



* GDP per capita, PPP (current international $). https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD

Таблица 1. Сравнительная оценка роста экономики в Азербайджанской Республике — в среднем по миру и в группах сопоставимых стран (по паритету покупательной способности)**

Table 1. Comparative assessment of economic growth in the Republic of Azerbaijan — on average in the world and in groups of comparable countries (for purchasing power parity)

Страны / группы стран	2000 год	2018 год	Рост в %
Мир (в среднем)	7,98	17,94	220
Центральная Европа и Балтика	9,98	31,24	312
Европа и Центральная Азия (исключая страны с высоким доходом)	6,12	21,93	360
Азербайджанская Республика	3,7	18,1	490

** Ibidem.

потенциала. Последнее обстоятельство послужило важнейшим фактором роста эффективности экономики Азербайджана. По сравнению с 2000 годом экономика Азербайджана в 2018 году продемонстрировала рост более чем в 4,9 раза. Это один из самых высоких показателей роста экономики в странах мира. В среднем по миру производство ВВП на душу населения, по данным Всемирного банка, в этот период возросло в 2,2 раза, достигнув в 2018 году (последние данные, опубликованные Всемирным банком в январе 2020 года) 17,94 долл. (с учетом паритета покупательной способности (ППС)) по сравнению с 7,98 долл. (ППС) в 2000 году (см. **таблицу 1**).

Данные, характеризующие экономический рост в Азербайджанской Республике, могут быть сопоставлены с данными стран, для которых характерны те же признаки и особенности развития, что в той или иной степени присущи Азербайджанской Республике. Так, сходные с Азербайджаном условия могут быть характерны для государств, входящих в группы стран Центральной Европы и Балтии, Европы и Центральной Азии (исключая страны с высоким уровнем доходов).

Данные, приведенные в таблице 1, свидетельствуют о том, что организационные мероприятия, проведенные в Азербайджанской Республике в целях восстановления ее экономики после обретения независимости, оказались эффективными. Сравнительный анализ показывает, что в Азербайджане темпы роста экономики выше, чем в ряде стран, сопоставимых по своей географической локации, отличительным чертам экономики и характеру трансформации экономических отношений в последние десятилетия.

Различия в темпах роста экономики Азербайджана и стран Центральной Европы и Центральной Азии могут быть обусловлены тем, что в группах сравниваемых стран исходный уровень ВВП на душу населения изначально был высоким. Эти различия особенно заметны при сравнении со странами Центральной Европы и Балтии. В частности, в странах этой группы ВВП уже в 2000 году был в среднем на 60 % выше, чем в Азербайджане (таблица 1). Однако следует отметить, что динамика роста мировой экономики на том же временном отрезке в среднем меньше, чем в Азербайджане. Это свидетельствует о том, что в анализируемом периоде в стране имел место интенсивный рост экономики.

Следует отметить разнонаправленный характер демографических процессов в новых независимых государствах, сформированных на базе республик, ранее входивших в СССР. В анализируемом периоде численность населения в некоторых странах росла, в других не изменялась или уменьшалась. Рост ВВП на душу населения в Азербайджанской Республике происходит на фоне роста численности ее населения. В целом за годы независимости население Азербайджана увеличилось на 2,5 млн человек. В 2000 году в Азербайджане проживало менее 8 млн человек, а к 2020 году, по данным официальной статистики, численность населения возросла до 10 млн человек[9].

Увеличение производства ВВП на душу населения — важный экономический показатель, отражающий динамику количественного роста экономики. Для обеспечения инновативного развития страны и повышения конкурентоспособности ее экономики большое значение имеют также характеристики качественного роста. Известны различные критерии, которые используются международными организациями для характеристики уровня инновативности развития. К ним относятся индексы инклюзивного развития и конкурентоспособности, данные, характеризующие влияние экономической деятельности на устойчивое развитие и т. д. Среди указанных индикаторов наиболее универсальный характер носит оценка состояния дел в области управления устойчивым развитием страны.

Известно, что устойчивое развитие признано международным сообществом глобальным приоритетом. Так, в сентябре 2015 года в Нью-Йорке на 70-й юбилейной Сессии Генеральной Ассамблеи ООН были определены 17 специальных целей трансформации современного общества для вывода на этот уровень организации управления. Мировое сообщество должно достигнуть их к 2030 году [Алакбаров, 2018]. Эти же приоритеты были признаны глобальными целями первостепенной значимости на всемирном саммите, прошедшем в Нью-Йорке одновременно с сессией Генеральной Ассамблеи. 17 целей устойчивого развития включают решение нескольких сотен задач, направленных среди прочего на устранение голода и нищеты, борьбу с неравенством, в том числе гендерным, улучшение здравоохранения, образования и качества окружающей среды, расширение международного сотрудничества и др. Сегодня отсутствует обобщенный индекс или иной показатель, который характеризовал бы готовность отдельных стран к переходу к устойчивому развитию. Это связано с тем, что уровни развития отдельных стран мира сильно различаются и государства имеют разные приоритеты в области устойчивого развития. Некоторым странам для приближения к показателям устойчивого развития необходимо в первую очередь решить вопросы, связанные с лишениями, т. е. победить бедность и голод. В других странах эти проблемы давно решены и им для перехода к устойчивому развитию требуется дальнейшее повышение качества систем образования и здравоохранения [Алакбаров, 2018]. Необходимость совершенствования системы здравоохранения даже в странах с высоким уровнем развития экономики стала очевидной из-за глобальной пандемии 2019–2020 годов, вызванной вирусом SARS-CoV-2 (COVID-19).

Таким образом, очевидно, что для оценки эффективности деятельности в области планирования и управления процессами устойчивого развития необходим выбор индикаторов, одинаково актуальных для стран с различным экономическим потенциалом и различными приоритетами в области устойчивого развития. В качестве такого показателя была предложена эффективность использования энергии для производства ВВП. Перспективность применения этого метода определяется тем, что: (1) меньший расход энергии для получения аналогичного результата экономически обоснован; (2) обращается внимание на целесообразность сокращения невозобновляемых источников энергии; (3) оценивается уменьшение выбросов в атмосферу трехатомных (парниковых) газов, способствующих глобальным изменениям климата[10]. Обоснованность подобного подхода получила подтверждение в ряде работ и рассматривается как проявление инновативности применяемых в управлении и производстве технологий [Алакбаров, 2013; Alakbarov, Lawrence, 2015. P. 93–100; Eadem, 2017. P. 187–193].

С этой точки зрения представляют интерес данные, характеризующие процессы повышения эффективности использования ресурсов как показателя инновативного управления процессами устойчивого развития. Это касается рационализации мобилизации всех ресурсов, но прежде всего энергетических. Динамика повышения эффективности использования энергии в Азербайджанской Республике после восстановления независимости страны представлена на **рисунке 3**. Информация Всемирного банка, на основе которой составлен рисунок, на начало 2020 года ограничивалась периодом 1994–2014 годов. Последние статистические данные Всемирного банка относятся именно к этому периоду.

Согласно официальной статистике Всемирного банка на начало 2020 года, показатели энергоэффективности Азербайджанской Республики (ВВП стоимостью 11,2 долл. (ППС) на единицу энергии) находятся на уровне стран зоны евро, а также таких членов Организации экономического сотрудничества и развития, как Норвегия (11,0), Нидер-

9 Azerbaijan in figures… 2020.

10 *Aliyev I.* Speech at the first session of the Azerbaijani Parliament's sixth convocation. https://en.president.az/articles/36133; Sustainable Development Goals. https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/

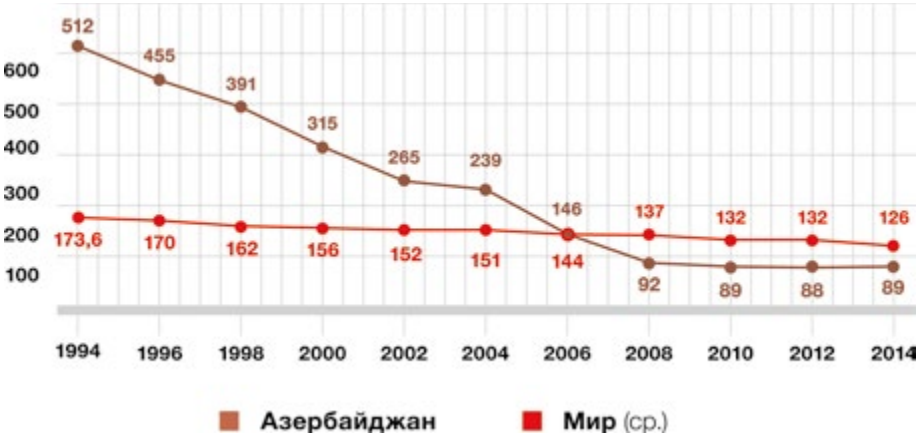
ланды (11,1), Германия (11,5), Франция (10,3), Япония (11,0) и др. В соответствии с международными стандартами в этих исследованиях в качестве единицы энергии используется то ее количество, которое содержится в 1 кг нефти (один баррель нефти в зависимости от происхождения содержит около 136 кг нефти). Выбор нефтяного эквивалента в качестве единицы энергии связан с тем, что стоимость нефти одинакова во всем мире, и это позволяет провести сравнительную оценку баланса расходов и доходов.

Следует отметить, что по показателю эффективности использования энергии Азербайджанская Республика является одним из лидеров в группе стран — производителей и экспортеров нефти и газа. По данным Всемирного банка на январь 2020 года, Азербайджанская Республика, используя одну единицу энергии, производит товары и услуги стоимостью 11,2 долл. с учетом ППС. Примерно столько же (11 долл. с ППС) производит Норвегия. По данным Всемирного банка, энергоэффективность других стран — известных экспортеров углеводородного сырья характеризуется следующим образом: Объединенные Арабские Эмираты — 8,2 долл.; Кувейт — 7,9 долл.; Катар — 6,5 долл.; Иран — 5,6 долл.; Казахстан — 5,3 долл.; Российская Федерация — 5,2 долл.; Бахрейн — 4,1 долл. с учетом ППС[11].

Как указывалось выше, при выборе показателя энергоэффективности в качестве индикатора, характеризующего эффективность государственной политики в области планирования и управления процессами устойчивого развития, учитывалось также, что этот показатель несет в себе и экологическую характеристику. Известно, что сегодня почти 70 % используемой энергии являются фоссильными, т. е. получены из ископаемых невозобновляемых источников, и их использование способствует усилению выбросов в окружающую среду парниковых газов, что, в свою очередь, приводит к глобальным изменениям климата. Кроме того, показатель выбросов парниковых газов в атмосферу служит одним из индикаторов, используемых при расчете индекса инклюзивного развития[12].

Рисунок 3. Энергия (эквивалент, содержащийся в 1 кг нефти), затрачиваемая в Азербайджанской Республике и в среднем по миру на производство ВВП стоимостью 1000 долл. с учетом ППС*

Figure 3. Energy (equivalent contained in 1 kg of oil) spent in the Republic of Azerbaijan and on average around the world for the production of GDP worth $1000, taking into account PPP



* Источник: Всемирный банк.

GDP per unit of energy use (constant 2017 PPP $ per kg of oil equivalent). https://data.worldbank.org/indicator/EG.GDP.PUSE.KO.PP.KD; Energy use (kg of oil equivalent) per $1,000 GDP (constant 2017 PPP). https://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.COMM.GD.PP.KD

Анализ показал, что эффективная государственная политика Азербайджана в области построения в стране общества устойчивого развития обеспечила существенное снижение выбросов парниковых газов: с 1 кг на ВВП стоимостью 1 долл. с учетом ППС в 2003 году до 0,2 кг на каждый доллар США ВВП (статистические данные Всемирного банка и ООН на 2020 год)[13] (**рисунок 4**).

Известно, что устойчивое развитие предполагает осуществление такой государственной политики, которая обеспечивала бы успехи одновременно в экономике, экологии и социальной сфере [Мамедов, 2013. С. 7–8]. Данные, приведенные выше, показали: практически все постсоветские страны, в том числе Азербайджанская Республика, добились значительных успехов в области экономического развития, что свидетельствует о том, что за прошедший период большинство стран создали материальную базу для реализации социальных программ и устойчивого развития в целом. В соответствии с международными стандартами эффективность социальной политики стран определяется на основе специальных индикаторов. Среди них наиболее широко используется индекс Джини, характеризующий состояние распределения доходов среди населения [Алакбаров, 2018]. Сравнительная оценка индексов Джини стран бывшего СССР, добившихся наиболее

11 Ibidem.

12 Human Development Report 2019. New York: UNDP, 2019; CO_2 emissions (kg per PPP $ of GDP). https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PP.GD

13 CO_2 emissions (kg per PPP $ of GDP). https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PP.GD

значительных успехов в экономике, приведена на **рисунке 5**.

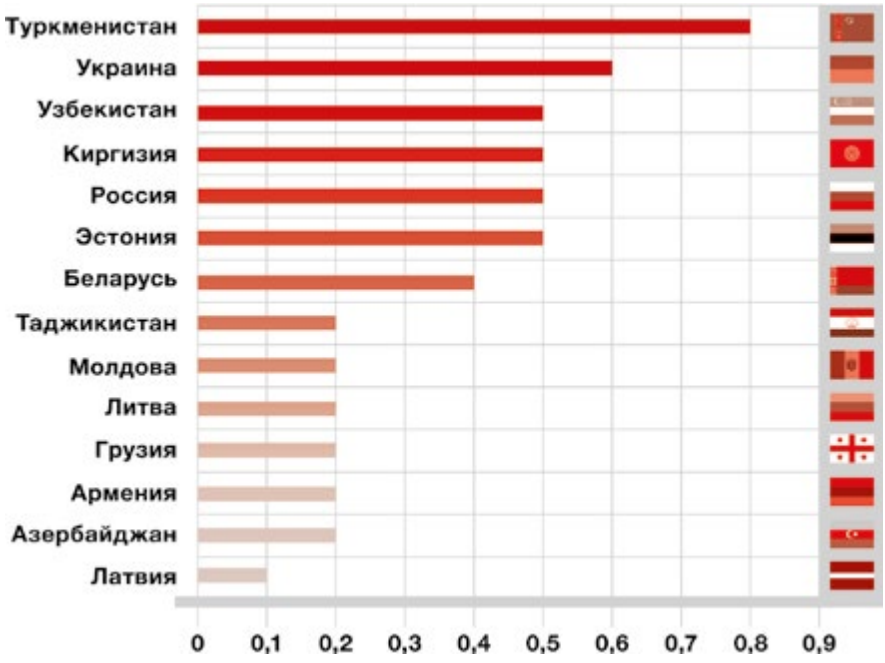
Значения индекса Джини меняются от 0 до 100, и чем меньше эта величина, тем более успешной считается государственная политика страны в области социального обеспечения населения. Индекс Джини в Азербайджане характеризуется низкими значениями, что свидетельствует об успешности проводимой в стране социальной политики.

В стратегии государственного управления Азербайджана приоритетным направлением является социальная политика. Международные организации оценивают ее содержание и структуру как успешные, очень эффективные. В отчете Всемирного экономического форума о конкурентоспособности и социальной политике 140 стран мира, подготовленном под редакцией профессора Клауса Шваба (Klaus Schwab), Азербайджан указан в качестве примера страны, обеспечившей на высоком уровне равенство в распределении доходов среди населения [Schwab, 2018. P. 8].

Следует отметить, что современный приоритет государственного управления и цель формирования технологий государственной службы — это формирование и поддержание общества, которое является устойчивым и носит инклюзивный характер. По сути, успешное развитие государства или территории может быть признано устойчивым, только если оно имеет инклюзивный характер [Алакбаров, 2020. С. 123–138]. В связи с этим в последние годы международные институты развития изучают и оценивают уровень инклюзивного развития стран мира. В отличие от устойчивого, уровень инклюзивного развития имеет количественную оценку, которая определяется путем подсчета специального индекса. В соответствии с общепринятой методикой индекс инклюзивного развития рассчитывается на основе 12 индикаторов, среди которых такие показатели, как

Рисунок 4. Выбросы CO_2 (кг) при производстве в странах бывшего СССР ВВП стоимостью 1 долл. (с учетом ППС)**

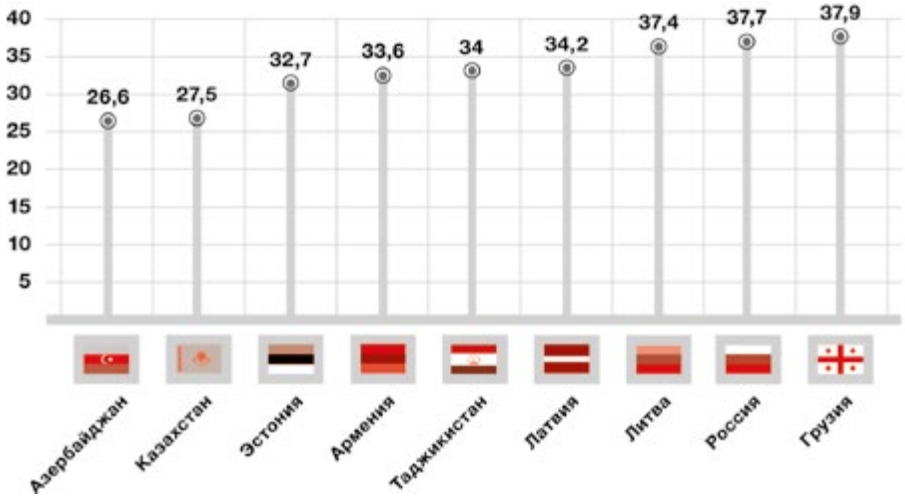
Figure 4. CO2 emissions (kg) from production in the FSU countries of $1 GDP (PPP)



** Ibidem.

Рисунок 5. Индекс Джини в странах бывшего СССР, ВВП которых в 2000–2018 годах возрос более чем в 3,5 раза***

Figure 5. Gini index in the countries of the former USSR, whose GDP in 2000–2018 increased by more than 3.5 times



*** Источник: Всемирный экономический форум

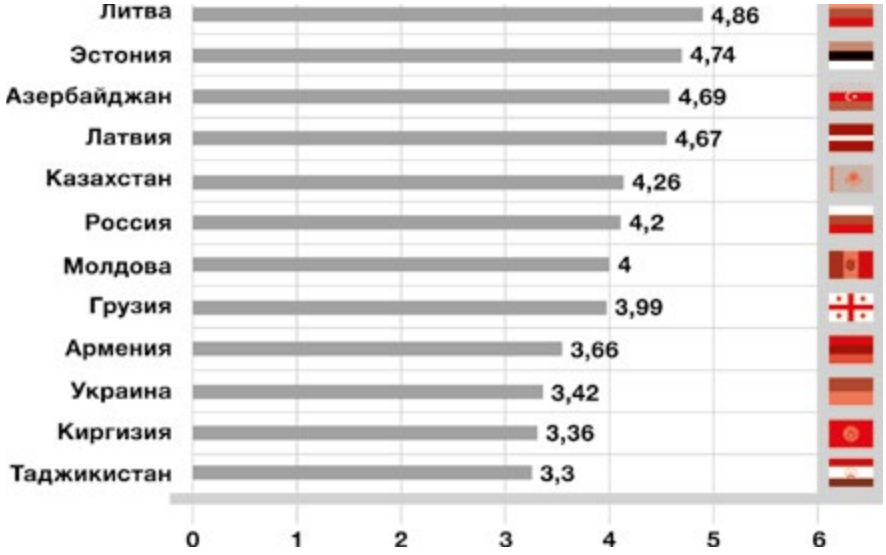
The Global Competitiveness Report 2019. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf; *Schwab K.* The Global Competitiveness Report 2018. Geneva: World Economic Forum, 2018. P. 8.

величина доходов населения, в том числе медианных, уровень бедности и характер распределения доходов среди населения, величина внешнего долга государства, демографическая структура населения, влияние на глобальные изменения климата и др. В 2018 году Всемирный экономический форум в Давосе опубликовал отчет об уровне устойчивого инклюзивного развития 140 стран мира, в том числе государств, образовавшихся в результате распада СССР. Индексы инклюзивного развития этой группы стран, по данным Всемирного экономического форума в Давосе, представлены на **рисунке 6**.

Индекс инклюзивного развития Азербайджана составляет 4,69, что позволило республике занять третье место в группе, уступив лишь Литве и Эстонии — членам Европейского союза. Отметим, что столь высокий рейтинг Азербайджана в этой группе предопределен главным образом его успешной социальной и экологической политикой, эффективным управлением ресурсами в целях формирования инклюзивного общества. Подобное заключение вытекает из того, что значения экономических показателей (ВВП на душу населения) в Латвии (30 304 долл. с ППС), Казахстане (27 879 долл. с ППС) и Российской Федерации (27 588 долл. с ППС) значительно выше, чем в Азербайджанской Республике (18 044 долл. с ППС). В этих условиях высокий индекс инклюзивного развития Азербайджанской Республики свидетельствует о приоритетном внимании к социальной сфере в государственной политике страны. Экономические возможности Азербайджана в 1,5–2 раза ниже, чем в сравниваемых странах (**рисунок 7**), тем не менее социальная политика и обеспечение инклюзивности развития страны находятся на том же уровне или превосходят

Рисунок 6. Индексы инклюзивного развития стран, входивших в состав СССР*

Figure 6. Indices of inclusive development of the countries that were part of the USSR



* Источник: Всемирный экономический форум

Алакбаров У. К. Устойчивое инклюзивное развитие в Азербайджанской Республике и странах бывшего СССР: сравнительный анализ. *Государственное управление* (Азербайджан), 2020. № 1 (69). С. 123–138; *Schwab K.* The Global Competitiveness Report 2018. Geneva: World Economic Forum, 2018.

Рисунок 7. Индексы инклюзивного развития и ВВП на душу населения (доллары США с учетом ППС) в некоторых странах бывшего СССР**

Figure 7. Indices of inclusive development and GDP per capita (US dollars adjusted for PPP) in some countries of the former USSR



** Источники: Всемирный банк и Всемирный экономический форум

GDP per capita, PPP (current international $). https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD; *Алакбаров У.К.* Основы управления инклюзивным развитием; The Global Competitiveness Report 2019. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

таковые в государствах, экономические возможности которых существенно выше.

Это еще раз демонстрирует решающую роль эффективного управления в достижении результатов в области устойчивого инклюзивного развития. Очевидно, что рост экономических возможностей в будущем будет формировать условия для дальнейшего улучшения показателей устойчивого инклюзивного развития. Это особенно важно сегодня, когда мир борется с пандемией, вызванной вирусом SARS-CoV-2 (COVID-19), и ее последствиями. Перспективы экономического роста в Азербайджане высоко оценены в отчете Doing Business: страна находится в нем на 34-м месте[14].

Формирование кадрового потенциала и инновативные технологии государственного управления как факторы устойчивого развития Азербайджанской Республики

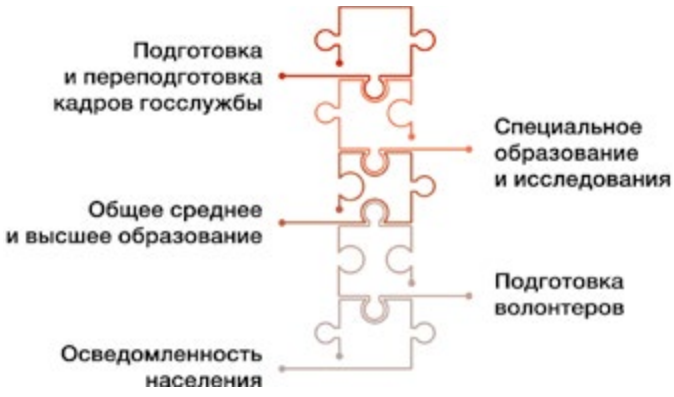
Приведенные данные показывают, что экономическое, социальное и гуманитарное развитие Азербайджанской Республики после восстановления независимости можно считать успешным. Сравнительный анализ, основанный на официальных отчетах международных организаций, свидетельствует: несмотря на то что со времени восстановления независимости Азербайджана прошло меньше 30 лет, ряд важных экономических и социальных индикаторов страны находится на том же уровне, что и у государств, входящих в «Большую семерку» (G7), ОЭСР и другие межстрановые объединения. Достигнутый уровень развития обеспечили государственная политика в области формирования кадрового потенциала для государственной службы и применение в государственном управлении инновативных технологий.

Политика в области подготовки потенциала для успешной государственной службы и одновременного формирования благоприятной среды в целях устойчивого инклюзивного развития представляет собой многоцелевую программу, охватывающую все этапы: от профессиональной подготовки специалистов до информированности населения и мобилизации волонтеров. Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики указом Президента страны определена головной организацией в данной области и ведет работу во всех указанных направлениях (см. **рисунок 8**). В академии осуществляется подготовка и переподготовка кадров государственной службы на нескольких уровнях: бакалавриат, магистратура, докторантура, а также повышение квалификации государственных служащих без отрыва от производства. Повышение квалификации государственных служащих и местного самоуправления может

14 Doing Business 2020. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf

Рисунок 8. Подготовка кадров государственного управления и формирование среды для управления устойчивым инклюзивным развитием в Азербайджанской Республике***

Figure 8. Training of public administration personnel and formation of an environment for managing sustainable inclusive development in the Republic of Azerbaijan



*** *Aliyev I.* Speech at the first session of the Azerbaijani Parliament's sixth convocation. https://en.president.az/articles/36133; *Alakbarov U.K., Lawrence J.E.* Towards ecological civilization: Ideas from Azerbaijan. Journal of Human Resources and Sustainability Study. 2015. Vol. 3. P. 93–100.

длиться от одной недели до трех лет. Ежегодно такую подготовку по 40 различным программам и модулям проходят более 2000 государственных служащих. Одновременно проводятся семинары для молодых людей, которые участвуют в качестве волонтеров в реализации экономических, социальных и гуманитарных программ. Все это создает условия повышения эффективности использования человеческого потенциала для построения в стране устойчиво развивающегося инклюзивного общества. Эта политика реализуется в Азербайджанской Республике с самого начала восстановления ее независимости.

Задачи в области формирования человеческого потенциала предусматривают также включение в учебные планы программ, предусматривающих опережающее развитие. Это касается всех сфер общественного развития.

Успешное решение задач перехода к устойчивому развитию невозможно без формирования соответствующих знаний и умений. И в целях подготовки человеческих ресурсов для решения указанных задач ООН и ЮНЕСКО объявили 2005–2014 годы десятилетием образования в области устойчивого развития. Документ об этом был подписан в марте 2005 года в Нью-Йорке.

В Азербайджанской Республике необходимые изменения в системе образования начались на четыре

года раньше (**рисунок 9**). Это обстоятельство способствовало повышению эффективности деятельности в области управления процессами устойчивого инклюзивного развития в Азербайджанской Республике [Алакбаров, 2020. С. 123–138; Габибова, 2014].

Эффективное управление устойчивым развитием Азербайджанской Республики и формирование в ней инклюзивного общества предусматривали применение инновативных технологий, способствующих наиболее рациональному использованию ресурсов. Творческий подход к этому процессу позволил теоретически обосновать и практически применить управленческий комплекс, базирующийся на синергетических, комплементарных и компенсационных технологиях (**рисунок 10**).

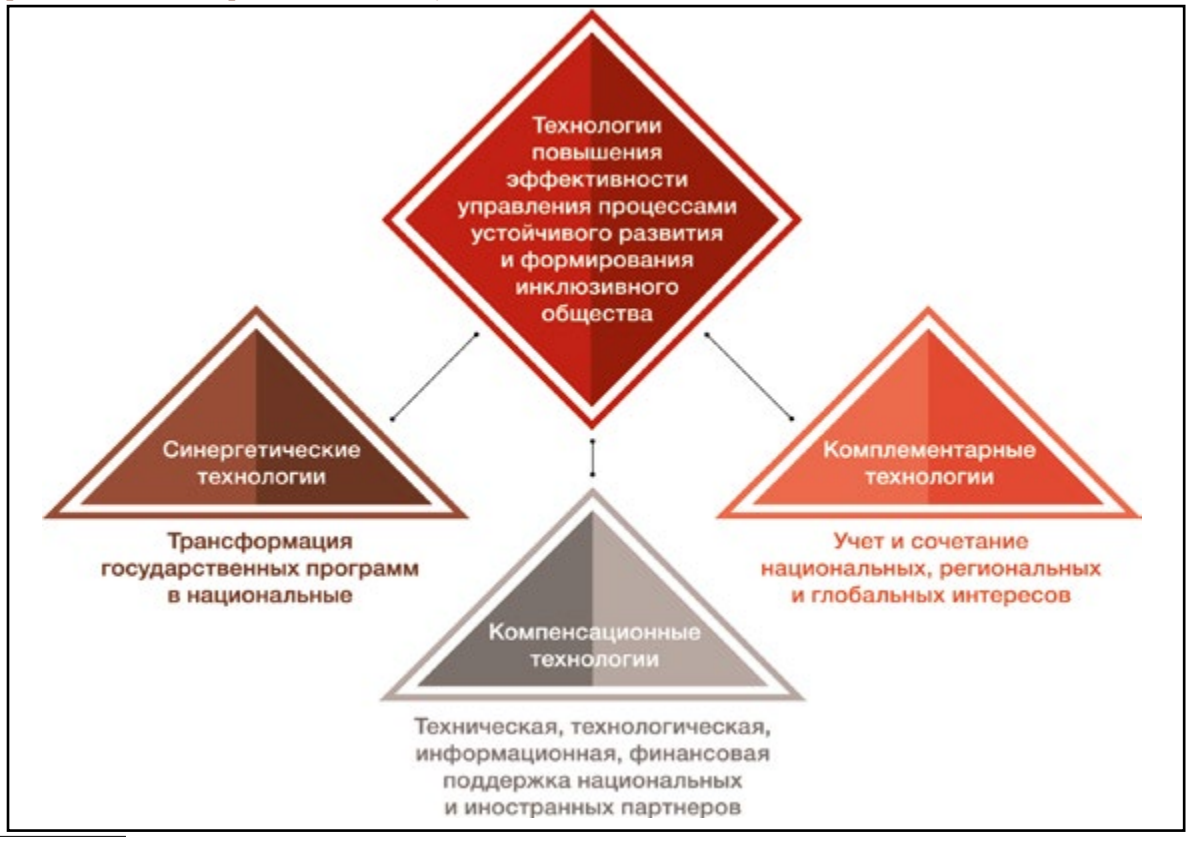
Рисунок 9. Хронология формирования кадрового потенциала в области управления устойчивым развитием: Азербайджан и мир

Figure 9. Timeline of the formation of human resources in the field of sustainable development management: Azerbaijan and the world



Рисунок 10. Инновативные технологии управления устойчивым развитием и формированием инклюзивного общества: опыт Азербайджанской Республики*

Figure 10. Innovative technologies for managing sustainable development and building inclusive society: the experience of the Republic of Azerbaijan*



* *Алакбаров У.К.* Устойчивое инклюзивное развитие в Азербайджанской Республике и странах бывшего СССР: сравнительный анализ. *Государственное управление* (Азербайджан), 2020. № 1 (69). С. 123–138.

Особенности системы государственного и муниципального управления Азербайджанской Республики

Достигнутый на сегодня уровень развития экономики и реализуемая успешная социальная политика стали возможными благодаря формированию в восстановившей независимость Азербайджанской Республике адекватной системы государственного и муниципального управления.

После восстановления независимости Азербайджана под руководством общенационального лидера Гейдара Алиева была организована конституционная комиссия, подготовившая проект, который был вынесен на всенародное обсуждение. Конституция на основе общенационального голосования 12 ноября 1995 года была принята и вступила в силу со дня опубликования 27 ноября 1995 года. Конституция 1995 года состоит из 5 разделов, 12 глав и 158 статей, предусматривающих наличие всех условий для демократического развития общества и обеспечения прав и свобод граждан[15]. В связи с интенсивным развитием страны, формировавшим новые требования и условия, в Конституцию вносились изменения на основе референдумов: в 2002 году (24 изменения и дополнения к статьям), в 2009 году (25 изменений и дополнений к статьям) и в 2016 году (41 изменение и дополнение к статьям). Все изменения направлены на дальнейшее совершенствование системы государственного и муниципального управления, обеспечение прав и свобод граждан.

Конституция устанавливает, что Азербайджан является президентской республикой. Институт президентства был учрежден в мае 1990 года. С 2003 года Президентом Азербайджанской Республики является Ильхам Гейдар оглы Алиев. В соответствии со статьями 99 и 101 Конституции президент, которому принадлежит исполнительная власть, является главой государства. Президент избирается на семь лет прямым тайным голосованием. В статье 100 Конституции закреплено, что президентом может быть избран гражданин, имеющий высшее образование, проживающий на территории страны не менее десяти лет, не имеющий двойного гражданства и судимости. Изменения, внесенные в Конституцию 26 сентября 2016 года, учредили в стране институт вице-президентства, что имеет большое значение с точки зрения оптимизации государственного управления на современном этапе.

Основные полномочия президента отражены в статье 109 Конституции. Президент является главнокомандующим вооруженных сил, назначает выборы в Милли Меджлис (парламент), назначает первого вице-президента и вице-президентов страны, обладает правом отставки кабинета министров (за исключением премьер-министра). Назначение и освобождение от должности премьер-министра, прокурора страны, главы национального банка осуществляется Милли Меджлисом по представлению президента. Президент принимает решения по вопросам призыва в армию, присуждения званий, предоставления гражданства, выступает в качестве гаранта выполнения международных соглашений. Как видно из изложенного, Президент Азербайджанской Республики осуществляет свои полномочия во взаимодействии с другими органами власти.

В соответствии с Конституцией высшим исполнительным органом республики является кабинет министров. Центральные исполнительные органы представлены министерствами, государственными комитетами и комиссиями, службами и др. Местные исполнительные органы представлены местными администрациями. Кабинет министров наделен следующими полномочиями: 1) готовит и представляет президенту проект государственного бюджета; 2) обеспечивает исполнение бюджета; 3) реализует финансово-кредитную и монетарную политику; 4) обеспечивает реализацию государственных экономических и социальных программ; 5) руководит работой министерств и других центральных органов; 6) выполняет поручения, вытекающие из решений президента.

Местные органы исполнительной власти представляют низший уровень управления на местах. На местном уровне действует два органа исполнительной власти. Первый — муниципалитеты, осуществляющие деятельность самостоятельно [Rəhimli, 2009]. Второй — местный орган региональной исполнительной власти. Деятельность этого органа осуществляет глава, назначаемый и освобождаемый от должности президентом страны. Местные отделения центральных органов власти находятся в двойном подчинении.

Милли Меджлис (парламент) выполняет функции законодательной ветви системы государственного управления. Конституция устанавливает, что выборы в Милли Меджлис проводятся по мажоритарной системе и путем прямых выборов. Последние выборы проведены в феврале 2020 года. Сегодня избранными в Милли Меджлис считаются 121 депутат, среди которых представители девяти политический партий и независимые кандидаты. Руководителями Милли Меджлиса избраны представители различных партий, в том числе оппозиционных. В Милли Меджлисе функционируют комитеты и группы, ведущие значительную экспертную и подготовительную работу. В соответствии со статьей 95 Конституции Милли Меджлис по представлению президента страны и в регулярном режиме рассматривает вопросы экономики,

15 Конституция Азербайджанской Республики // Президент Азербайджанской Республики Ильхам Алиев. https://ru.president.az/azerbaijan/constitution

социальной политики, международных дел, относящиеся к инклюзивному развитию, социальные, кадровые и другие вопросы и принимает решения по ним.

Судебная власть в Азербайджанской Республике может быть условно разделена на две ветви: 1) судебные органы, выполняющие функции конституционного надзора; 2) судебные органы общего назначения. Функции конституционного надзора осуществляет Конституционный суд Азербайджанской Республики. Структура судов общего назначения характеризуется следующей иерархией (снизу вверх): районные (городские) суды, суды по тяжким преступлениям, военные суды, административные суды, коммерческие суды, Верховный суд Нахичеванской Автономной Республики, Верховный суд Азербайджанской Республики.

Прокуратура является одним из надзорных органов и в соответствии с Законом о прокуратуре, принятым 7 декабря 1999 года, выполняет традиционные для этого органа функции. Представлена Генеральной прокуратурой, Военной прокуратурой, Прокуратурой Нахичеванской Автономной Республики, районными (городскими) прокуратурами и транспортной прокуратурой.

Функции Счетной палаты регулируются статьями 92 и 94 Конституции страны. Этот орган контролирует целевое и рациональное использование государственных средств. Он является высшим аудиторским органом страны, учреждается Милли Меджлисом и подотчетен парламенту страны.

Деятельность Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в Азербайджане регулируется специально принятым законом. Уполномоченный избирается Милли Меджлисом и не имеет права состоять в какой-либо политической организации.

Согласно разделу 4 Конституции местное самоуправление осуществляется муниципалитетами. Первые выборы в местные муниципалитеты проведены 12 декабря 1999 года, последние — в 2019 году. В этих выборах по 1606 муниципалитетам были избраны 15 566 членов. Каждый муниципалитет получает поддержку из государственного бюджета.

В годы независимости новые технологии управления процессами развития и обеспечения устойчивости и инклюзивности предопределили возрастание эффективности взаимодействия органов центральной и местной власти с гражданским обществом. В качестве примера можно назвать созданную в 2012 году систему ASAN — государственного агентства по оказанию услуг при Президенте Азербайджанской Республики. В этой системе совмещены функции по обслуживанию населения, которые относятся к компетенции десяти органов государственной власти. Сегодня в Баку и регионах 18 офисов ASAN ежедневно обслуживают десятки тысяч граждан, предоставляя им более 320 услуг. Эта инновационная технология была удостоена высшей награды ООН и сегодня дублируется в ряде стран мира. Другой пример — созданный Фондом Гейдара Алиева Центр «Региональное развитие», который обеспечивает эффективность проектов, реализуемых в различных районах страны, за счет синергетического взаимодействия госструктур с гражданским обществом и частным сектором. Еще одним примером эффективного взаимодействия гражданского общества с официальными структурами является организация при Министерстве труда и социальной защиты населения общественного совета, в который входят представители 15 неправительственных организаций. Принятый на 2020–2023 годы национальный план действий в области открытости деятельности государственных структур также направлен на расширение участия гражданского общества в управлении процессами развития страны[16].

Административные реформы, их правовое и институциональное обеспечение

Создание профессиональной системы государственной службы является важнейшим условием проведения реформ. В связи с этим в Республике был разработан и 21 июля 2000 года принят Закон о государственной службе[17]. Впоследствии в этот закон, на основе которого приняты многочисленные нормативные документы, были внесены необходимые изменения и дополнения. Для совершенствования правового обеспечения процессов устойчивого развития был принят ряд целевых документов, направленных на развитие демократии и либерализацию экономики.

Первая после восстановления независимости Конституция страны была принята в 1995 году. Конституция определила основные принципы установления демократической политической модели в стране, которая предусматривает разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а также условия формирования и функционирования каждой из них. Независимое государство должно было основываться на рыночной экономике и соответствующим образом определить свое законодательство.

В целях обеспечения нормативной и институциональной поддержки административных реформ в Республике в 2001 году был создан новый институт Уполномоченного по правам человека с механизмом внесудебной защиты для восстановления прав

16 Обзорный отчет о деятельности кабинета кинистров за 2019 год. Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti. https://cabmin.gov.az/az/article/798/ 09 апреля 2020 года.

17 Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 года № 926-IIQ «О государственной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.12.2018 г.)// Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2001. № 1. Ст. 1; № 3. Ст. 131.

и свобод человека, нарушенных органами государственного управления и местного самоуправления и должностными лицами. Государственная программа в области защиты прав человека утверждена Указом Президента Азербайджанской Республики от 18 июня 1998 года. Программа предусматривает приведение национального законодательства в области прав человека в соответствие с международными правовыми обязательствами. Для этого в рамках программы проводятся законодательные и институциональные реформы, ведется сравнительный анализ национального законодательства с Европейской конвенцией о правах человека.

В 1995–1998 годах более 70 % средних и малых предприятий были приватизированы, крупные государственные предприятия реорганизованы в акционерные общества. За эти годы был интенсифицирован процесс земельной реформы, в финансовой, банковской, налоговой и таможенной системах был осуществлен ряд важных институциональных изменений. Было принято более 150 законов, сотни указов и распоряжений Президента страны, другие нормативные правовые акты, регламентирующие проведение экономических реформ.

С 2003 года были начаты реформы, направленные на модернизацию систем государственного управления и организации государственной службы. Стали приниматься государственные программы по развитию регионов, в результате чего преобразились все населенные пункты страны, была создана современная инфраструктура, поддерживались стимулы для инвестиций и предпринимательства.

Государственные программы, указы и распоряжения по совершенствованию правовой системы Азербайджанской Республики, подписанные Президентом, придали существенный импульс ускорению процесса демократизации страны. Для обеспечения нормативного и институционального характера административных реформ еще 6 февраля 2009 года была утверждена «Государственная программа развития юстиции в Азербайджане на 2009–2013 годы».

Все это способствовало росту экономики и ее диверсификации, что послужило основой для обеспечения прогресса в социальной сфере. Важным этапом интенсивного развития страны и обеспечения ее устойчивости стала принятая Указом Президента Ильхама Алиева 29 декабря 2012 года концепция «Азербайджан-2020: взгляд в будущее»[18]. В результате реализации данной Концепции были решены такие вопросы, как формирование высококонкурентной экономики, сбалансированное развитие регионов, переход к информационному обществу, развитие человеческого капитала и создание эффективной системы социальной защиты.

Среди государственных программ, имеющих наибольшее значение, следует отметить направленные на разработку и реализацию дорожной карты по развитию национальной экономики (6 декабря 2016 года), стратегии развития государственной службы на 2019–2025 годы (23 ноября 2018 года), создание системы электронного контроля выполнения принятых решений (17 марта 2020 года). Эти и другие документы приняты для повышения эффективности управления процессами государственного развития[19]. Указом Президента Азербайджанской Республики «О дополнительных мерах по повышению эффективности государственного управления», подписанным 17 марта 2020 года, в Администрации Президента Азербайджанской Республики создана новая информационная система для электронного мониторинга выполнения указов и распоряжений Президента.

Успешное и устойчивое развитие Азербайджана в последние годы дает основание говорить об опережающем развитии государственного управления в Республике, своевременном прогнозировании намечающихся тенденций в социальной действительности, принятии необходимых решений и проведении назревших административных реформ. Так, целевые показатели стратегической дорожной карты по развитию экономики к 2025 году предполагают: рост ВВП, создание рабочих мест, диверсификацию, уменьшение зависимости государственного бюджета от внешних трансфертов — для этого необходимо корректирование или принятие новых административных реформ.

Важно подчеркнуть, что в плане действий «Стратегии развития государственной службы в Азербайджанской Республике на 2019–2025 годы», утвержденном Указом Президента Республики 23 ноября 2018 года, изложены меры, которые должны быть реализованы соответствующими государственными органами. Основной целью стратегии является улучшение управления государственной службой, развитие человеческих ресурсов государственных органов, повышение эффективности работы государственных органов путем формирования корпуса государственных служащих на основе высоких моральных и этических ценностей, отличающихся знаниями, навыками и положительными личными качествами.

18 Концепция развития «Азербайджан–2020: взгляд в будущее». https://president.az/files/future.ru.pdf

19 Указ Президента Азербайджанской Республики об утверждении стратегических дорожных карт по национальной экономике и основным секторам экономики. 06 декабря 2016, № 1138. https://ru.president.az/articles/21953; Распоряжение Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Стратегии развития государственной службы в Азербайджанской Республике на 2019–2025 годы». 23 ноября 2018 г. https://ru.president.az/articles/30841

Система государственной и муниципальной службы

Государственная и муниципальная служба — это социально-правовой институт, без которого невозможно существование государства. Различие между государственной и муниципальной службой заключается в масштабе их деятельности. Муниципальная служба связана с местным самоуправлением и системой его органов. Качественного же отличия между ними нет.

В Азербайджане исходят из того, что главная функция системы государственной и муниципальной службы — служить обществу, обеспечивать перманентную связь государства с гражданами, руководствоваться при этом демократическими принципами, положениями правового государства, содействовать развитию самоуправленческой деятельности, гражданского общества. По существу, на данном уровне происходит подлинная практическая апробация государства, его структур, определяется мера соблюдения в стране справедливости, прав человека. Состояние системы государственной и муниципальной службы определяет духовную атмосферу в обществе, уровень доверия к государству.

Организация государственной и муниципальной службы включает большой круг вопросов, но особое значение имеют: определение основных должностных наименований и их функций, условий поступления на государственную и муниципальную службу; предварительная подготовка кадров и систематическое повышение их квалификации. Принципиальное значение имеет морально-психологические качества будущего государственного служащего, его ценностно-мировоззренческие установки, уровень общей культуры.

Многие вопросы, связанные с государственной службой, в Республике регулируются на основе закона «О государственной службе», принятого в 2000 году. В последующие годы в этот закон были внесены десятки изменений и дополнений, направленных на совершенствование системы государственной службы.

Для анализа текущего состояния, определения перспектив повышения эффективности государственной службы, обеспечения прозрачности при приеме на работу 29 марта 2002 года был организован Совет по управлению государственной службой и утвержден его устав[20]. В Азербайджанской Республике государственными служащими считаются лица, занятые в законодательной, исполнительной и судебной системах. Кроме того, к категории лиц, занятых на особых видах государственной службы, относятся сотрудники правоохранительных органов, прокуратуры, таможни, налоговых органов, миграционной службы, Центрального банка Азербайджанской Республики и некоторые другие. По данным Государственного комитета по статистике, в 2019 году в стране на 10 млн человек населения приходилось 29,1 тысяча зарегистрированных государственных служащих.

Прием на работу государственных служащих осуществляется в два этапа. На первом соискатель должности сдает тест — экзамен в государственном экзаменационном центре. При условии набора необходимого количества баллов с ним проводят собеседование и в случае успешного прохождения зачисляют на службу или выдают сертификат, позволяющий в течение пяти лет поступить на государственную службу [Рагимли, 2015. С. 281–287]. Отбор и прием на работу в муниципалитеты на невыборные должности осуществляется по результатам конкурса, проводимого по правилам, определенным постановлением кабинета министров.

Сегодня в Азербайджане функционируют 1606 муниципалитетов, избранных в 2019 году. Количество членов в каждом муниципалитете зависит от численности населения муниципального образования и колеблется от пяти до 19 человек. Правовая регуляция деятельности муниципалитетов осуществляется на основе ряда законов: «О правилах выборов в муниципалитеты», «О статусе муниципалитетов» и др.[21] Муниципалитетом руководит председатель, который в соответствии с изложенными выше требованиями формирует исполнительный аппарат.

В целях совершенствования государственной и муниципальной службы Президент Азербайджанской Республики в 2018 году издал распоряжение «О Стратегии развития государственной службы в Азербайджанской Республике в 2019–2025 годах». Распоряжение предусматривает, в числе других мероприятий, широкое использование принципов оценки компетенции и повышения мотивации в целях повышения эффективности государственной службы.

В области борьбы с коррупцией в сфере государственной и муниципальной службы достигнуты большие результаты, и успехи в этой области связаны с комплексным подходом к проблеме, который включает тщательный отбор кадров, просветительскую работу, повышение правового и общего культурного уровня. Очень уместным оказалось внедрение новых технологий при реализации задач государственной службы, которые практически исключают возможность злоупотреблений.

20 Закон Азербайджанской Республики от 29 марта 2002 года № 283-IIQ «Об утверждении Положения о Совете управления государственной службой Азербайджанской Республики». http://www.e-qanun.az/framework/1570

21 Закон Азербайджанской Республики от 30 ноября 1999 года № 765-IQ «О муниципальной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.06.2017 г.). https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30607911; Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 года № 698-IQ «О статусе муниципалитетов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.10.2018 г.). http://continent-online.com/Document/?doc_id=30601333; Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin həyata keçirilməsi ilə bağlı illik məruzə (2019-cu il üzrə). Bakı: Ədliyyə Nəşriyyat Evi, 2020.

Оплата труда государственных служащих регулируется законом «О государственной службе» и зависит от полномочий, уровня ответственности, профессионального уровня и стажа. Лица, проработавшие на должности государственных служащих не менее 15 лет, имеют право на дополнения к пенсиям. Кроме того, заслуги государственных служащих отмечаются государственными наградами. Эффективность деятельности государственных служащих оценивается по правилам, которые утверждены и приняты к исполнению с 10 февраля 2014 года [Rahimli, 2020. P. 466–472][22].

Подготовка и переподготовка кадров государственного и муниципального управления

Государственная и муниципальная служба — специфический вид деятельности, связанный с осуществлением политики государства и реализацией от имени государства основных экономических, социальных и политических программ. Она предполагает наличие у каждого служащего необходимых профессиональных знаний, умений, компетенций, определенного объема властных распорядительных полномочий, способность принимать решения и предвидеть их возможные последствия.

Основной целью совершенствования государственного управления в современную эпоху является упрощение структуры управления, укрепление отношений между государственными органами и гражданами, различными институтами гражданского общества, повышение эффективности, качества государственных услуг. Достижение этой цели невозможно без реальных кадров и наличия соответствующего кадрового потенциала.

Кадровые ресурсы во всех сферах человеческой деятельности и особенно в сфере государственного управления являются подлинным богатством страны. В этом отношении кадровая политика представляется как своего рода целевое управление важнейшим стратегическим ресурсом государства. Вспоминается в связи с этим необоснованно забытое выражение «кадры решают все». Сейчас оправданно ставить вопрос о «кадровой безопасности» государства. Если на протяжении всей истории великие цивилизации главным образом исчезали в результате стихийных бедствий, эпидемий и беспощадных войн, то сейчас к краху любого государства может привести деградация социального управления.

Профессиональная подготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих — сфера, которая является авангардом проводимых в Азербайджане реформ, она всегда находится в центре внимания Президента страны. Профессиональная подготовка государственных служащих — это образовательная и обучающая деятельность, направленная на получение знаний, умений, навыков и необходимых в дальнейшей деятельности компетенций. Образование государственных и муниципальных служащих в общем и целом предполагает формирование общей культуры, установок гражданственности, патриотизма, достоинства, справедливости, высокой нравственности, толерантности, профессионального долга, ответственности перед законом, уважительного отношения к гражданам.

В Указе Президента Азербайджанской Республики «О создании Государственной комиссии по осуществлению реформ в системе государственного управления в Азербайджане» говорится, что демократизация и реформы при переходе к рыночной экономике должны повысить эффективность государственного управления и создать правовую и образовательную системы, отвечающие международным стандартам. Как указывалось выше, период подготовки государственного служащего в учебных заведениях до приема на работу является одной из важнейших характеристик, необходимых для кандидатов на государственную службу в Азербайджане. Предварительное образование помогает людям улучшить свой существующий потенциал и приобрести новые навыки. В соответствии со статьей 13.2 Закона о государственной службе лицо, претендующее на административную должность, должно иметь соответствующее высшее образование. Если у человека есть другое высшее образование, он должен сменить профессию и изучить профиль той административной должности, на которую претендует. Другими словами, человек может получить право работать на этих должностях после прохождения учебных курсов. Общие цели в этом направлении определяются в соответствии с политикой и целями органа, в котором будет проводиться обучение. Доступ к образованию и возможностям обучения для всех граждан, а не только государственных служащих, важен для национального развития. Реорганизация системы государственной службы в нашей стране на основе инновационных методов создает основу для повышения уровня профессионализма государственных служащих.

Основным центром, ответственным за подготовку и переподготовку кадров государственной службы и муниципального управления, является Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики, организованная 3 января 1999 года Указом Президента Азербайджанской Республики Гейдара Алиева на базе Бакинской Высшей партийной школы, функционировавшей с 1921 года под различными названиями. В соответствии с Указом Президента Азербайджанской Республики Ильхама Алиева от 22 сентября 2017 года Академия государственного управления определена в качестве ведущего образовательного, научного, аналитического, методического и информационного центра подготовки и переподготовки кадров государственной и

22 "Dövlət qulluqçularının xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi Qaydaları" 10.02.2014-cü il // Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi: [Veb]. http://e-qanun.az/framework/27869

муниципальной службы[23]. Академия успешно работает внутри страны и осуществляет сотрудничество с зарубежными профильными образовательными и аналитическими центрами, в том числе из стран, входивших в состав СССР.

Эффективность подготовки кадров государственного и муниципального управления определяется не только уровнем их подготовки, качеством и своевременностью принятия решений, их инновативностью, но и тем, как среда подготовлена к реализации этих решений [Габибова, 2018.; Alakbarov, Habibova, Rahimli, 2020. P. 79–82]. С учетом этого Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики активно формирует благоприятную, восприимчивую к инновациям среду. Как показано на рисунке 10, это достигается благодаря специальным программам по повышению информированности населения и расширению его участия в управлении страной, а также работе с волонтерами.

Проблема устойчивого социально-экономического развития общества в условиях быстро меняющейся среды требует гибкой и динамичной адаптации системы образования к этим процессам. Реконструкция системы подготовки государственных служащих требует эффективного решения проблемы, ее развития с использованием возможностей новых информационных и коммуникационных технологий, а также внедрения системы дистанционного обучения. Дистанционное обучение в системе подготовки и переподготовки государственных служащих успешно реализовано. Расширение дистанционного образования и определение его нормативной базы входят в число прерогативных планов Академии государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики.

Особенности цифровой трансформации. Электронное правительство

Инновации в государственном управлении сегодня связаны прежде всего с электронным правительством. В Азербайджане принят ряд постановлений, утверждены программы действий в этом направлении. В соответствии с Указом Президента Азербайджанской Республики Ильхама Алиева от 14 марта 2018 года был организован специальный Центр по развитию электронного правительства[24]. Этот центр выполняет функции координации деятельности различных организаций, задействованных в развитии электронного правительства, а также оказывает услуги различным организациям и гражданам, в том числе иностранным государствам, в осуществлении различных трансакций, получении необходимых документов и т. д. Кроме того, Центр по развитию электронного правительства организует обмен необходимой информацией посредством портала «Электронное правительство» (www.e-gov.az). Портал электронного правительства, запущенный в 2012 году с 60 услугами, в настоящее время предлагает 451 вид электронных услуг. Государственные, региональные и местные органы управления и организации оказывают электронные услуги в различных сферах (социальная защита, социальное обеспечение, образование, здравоохранение, связь, таможенные, налоговые, юридические услуги, онлайн-платежи, выдача специального разрешения/лицензий).

Формирование электронного правительства в нашей стране основывается на международной практике. Правовой базой для его деятельности служит Распоряжение Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Государственной программы по развитию связи и информационных технологий в Азербайджанской Республике на 2010–2012 годы (Электронный Азербайджан)», Указ Президента Азербайджанской Республики от 23 мая 2011 года «О некоторых мерах в сфере организации оказания электронных услуг в государственных органах» и иные нормативно-правовые акты. На сегодняшний день в стране создан Национальный центр сертификационных услуг для использования электронных подписей, построена инфраструктура, обеспечивающая обмен информацией между информационными системами государственных органов. Благодаря этому все государственные органы теперь могут предоставлять электронные услуги гражданам.

Основные принципы деятельности электронного правительства:

- соблюдение требований действующего законодательства Азербайджанской Республики;
- реализация государственной политики в области информатизации, защита государственных и национальных интересов;
- обеспечение возможности для полноты, достоверности, актуальности, безопасности, защиты предоставляемой пользователям информации и получение ее простым и быстрым способом;
- разделение полномочий и обязанностей между государственными органами.

В настоящее время концепция электронного правительства претерпевает новые трансформации. Страны — лидеры электронного правительства переходят к следующему этапу системы предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций. Государственному агентству по оказанию услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджана поручено осуществление и регулирование государственной политики в области дальнейшего развития электронного правительства. В числе основных мер, предусмотренных указом, названы: организация обмена цифровой информацией между информационными системами государственных органов; дальнейшее ускорение процесса электронизации государственных услуг; координа-

23 E-GOV Development Center. About us. https://www.digital.gov.az/en/page/about

24 E-GOV Development Center. https://www.digital.gov.az/en/

ция деятельности разных госструктур для создания эффективных и работоспособных электронных услуг. Агентству поручено подготовить проекты «Правил формирования, реализации, интеграции и архивирования государственных информационных резервов и систем» и «Плана действий по переходу на цифровое правительство».

Прогресс в развитии электронного правительства отслеживается через индекс развития электронного правительства (ИРЭП), заданный Департаментом экономического и социального развития ООН. Азербайджан занимает 70-е место в рейтинге 2018 года среди 193 стран.

Доверие граждан политическим институтам и их вовлеченность в процессы принятия государственных решений

Повышение уровня общественного доверия к деятельности государственных служащих является одной из приоритетных задач модернизации государственного управления в Азербайджане. Поддержка гражданами структур государственного управления на основе доверия, как известно, создает позитивную ситуацию синергии управления и социальной самоорганизации. Доверие дает уверенность в социальных ожиданиях, определяет готовность людей следовать традициям, нормам, законам, содействует формированию устойчивой, предсказуемой социальной среды. Доверие к другому человеку, проводимой в стране политике, государству является основой гражданского общества.

Главными факторами повышения доверия граждан к власти остается профессионализм государственных служащих, обоснованность их деятельности с позиций национальных интересов, прозрачность доходов и образа жизни. Не вызывает сомнений, что по уровню доверия граждан к государственной службе можно судить о качестве государственного управления в стране.

В последние десятилетия в Азербайджане неоднократно проводились опросы общественного мнения, целью которых было определить отношение граждан к различным вопросам государственного управления. Наряду с национальными центрами социологических исследований опросы общественного мнения в Республике проводили также известные профильные центры социологических исследований из целого ряда западных стран. Так, опросы общественного мнения, проведенные американской организацией Gallup International, американской компанией Arthur J. Finkelstein and Associates (AJF), французской компанией Opinion Way, итальянским Институтом международных политических исследований (Istituto per Gli Studi di Politica Internazionale — ISPI), известным польским аналитическим центром MISO (Международный институт гражданского общества) показали, что доверие граждан руководству страны и правительству находится на высоком уровне.

Общенациональный опрос общественного мнения, проведенный в Азербайджане с 11 по 16 сентября 2013 года, предполагал проанализировать политическое и электоральное поведение населения Азербайджана. Опрос 1550 человек в 42 населенных пунктах показал, что 88,7 % избирателей проголосовали за президента Ильхама Алиева. Руководил проектом Кристиан Херпфер, президент Европейского центра изучения общественного мнения, президент Международной ассоциации по изучению общественного мнения (WVSA).

Другая международная организация, Итальянский институт международных политических исследований, в докладе, озаглавленном «10 лет в действии: Южный Кавказ, 2003–2013», провел интересные параллели по ситуации в Азербайджане, Грузии и Армении. Автором этого документа является аналитик Маттео Верда. «Азербайджан достиг экстраординарного экономического развития, в среднем 12,2 процента в год — в два раза быстрее, чем другие страны Южного Кавказа», — говорится в отчете. Там же отмечается, что политическая система Азербайджана продемонстрировала высочайший уровень стабильности.

Другой международной организацией, проводящей опросы в нашей стране, является Польский институт международного гражданского общества. В его отчете приводится подробный анализ экономической и социальной ситуации в Азербайджане. В нем говорится, что «... за последние 10 лет объем средств, потраченных на социальную защиту в Азербайджане, увеличился в 9 раз, число предприятий, работающих в сфере образования, спорта, медицины и культуры, увеличилось в несколько раз, уровень бедности снизился».

Важнейшей предпосылкой доверия граждан к государственной и муниципальной службе является прозрачность их деятельности, открытая отчетность. Механизмы подотчетности государственных и муниципальных органов власти перед гражданами отражены в Законе Азербайджанской Республики о статусе муниципалитетов. Правительство (кабинет министров) ежегодно представляет в Милли Меджлис (Парламент Республики) отчет, который охватывает макроэкономические, финансово-банковские, социально-политические, промышленные, энергетические, сельскохозяйственные и экологические вопросы, отражает деятельность в сфере транспорта, связи, науки, культуры, обороны, по обслуживанию граждан. Муниципалитеты в обязательном порядке ежегодно отчитываются перед избирателями о проделанной работе, включая использование финансовых ресурсов и соответствующей собственности.

Важное значение придается в Республике вовлечению граждан в процесс принятия решений, следует отметить, что наряду с референдумами и выборами в Конституции Азербайджанской Республики отражена и другая прямая форма осуществления государ-

ственной власти населением — право граждан инициировать законодательство. Это фундаментальное положение было включено в Конституцию посредством референдума, состоявшегося 18 марта 2009 года. Законодательная инициатива граждан означает право вносить законопроект или иной вопрос в парламент для обсуждения.

Заключение

Проведенный сравнительный анализ показывает, что после восстановления независимости Азербайджанская Республика достигла значительного уровня в экономическом, социальном и гуманитарном развитии и эти достижения расцениваются Всемирным банком, ООН, Всемирным экономическим форумом, Европейским банком реконструкции и развития и другими международными институтами развития как очень высокие. Пристальное внимание к социально-гуманитарным вопросам, достижения в области устойчивого и инклюзивного развития содействовали повышению качества жизни населения. Эффективность государственного управления в Азербайджане положительно оценивается населением, что находит отражение в высоком доверии граждан государственной службе. Представляется, что проведение подобных сравнительных исследований, обмен информацией и опытом могут способствовать дальнейшему повышению эффективности государственного управления и организации государственной службы в странах на постсоветском пространстве.

Литература

Азимов К.А. Ценностный мир человека в религиозно-философской доктрине зороастризма. Баку, 1991.

Алакбаров У.К. Основы управления инклюзивным развитием. Баку: Тахсил, 2018.

Алакбаров У.К. Основы устойчивого развития и экологической цивилизации. Баку: Тахсил, 2013.

Алакбаров У.К. Устойчивое инклюзивное развитие Азербайджана: значение кадрового потенциала. *Государственная служба*. 2019. Т. 21. № 5. С. 6–11.

Алакбаров У.К. Устойчивое инклюзивное развитие в Азербайджанской Республике и странах бывшего СССР: сравнительный анализ. *Государственное управление* (Азербайджан), 2020. № 1 (69). С. 123–138.

Габибова З.З. Человеческий потенциал как основа идеологии развития. Баку: Азполиграф, 2014.

Габибова З. Человеческий потенциал: от идеологии роста к идеологии развития. М.: Наука, 2018.

Грюнбаум Г.Э. фон. Основные черты арабо-мусульманской культуры. М., 1981.

Мамедов Н.М. Экология и устойчивое развитие. М.: МГАДА, 2013.

Мамедов Н.М., Мамедалиева С.Ю. Гейдар Алиев и парадигмы азербайджанской культуры // Взаимодействие культур в условиях глобализации. М.: Канон +. 2010. С. 16–24.

Мамедов Т.М. Кавказская Албания. Баку: Маариф, 1993.

Рагимли Р. Новый подход к государственному управлению в процессе глобализации: эффективное государственное управление // Межсекционный сборник № 6 (Материалы VIII Конвента РАМИ, 25–26 апреля 2014 г.). М.: Университет МГИМО, 2015. С. 281–287.

Трубецкой Н.С. История. Культура. Язык. М.: Прогресс, 1995.

Alakbarov U., Habibova Z., Rahimli R. The Role of Human Resources in Comprehensive Regional Sustainable Development: The Case of Azerbaijan. *International Journal of Economics and Financial Issues*. 2020. Vol. 10 No. 3. P. 79–82.

Alakbarov U.K., Lawrence J. E. Towards ecological civilization: Ideas from Azerbaijan. *Journal of Human Resources and Sustainability Study*. 2015. Vol. 3. P. 93–100.

Alakbarov U.K., Lawrence J. E. Energy efficiency as an indicator of sustainable development policy: the Azerbaijan experience. *Journal of Sustainable Development.* 2017. Vol. 10. No. 3. P. 187–193.

Rahimli R. Performance appraisal of civil servants for human capacity development in Azerbaijan. *Universidad y Sociedad*. 2020. Vol. 12. Núm. 2. P. 466–472.

Schwab K. The Global Competitiveness Report 2018. Geneva: World Economic Forum, 2018.

References

Azimov K.A. The Valuable World of Man in the Religious and Philosophical Doctrine of Zoroastrianism. Baku, 1991.

Alakbarov U.K. Sustainable inclusive development in the Republic of Azerbaijan and the countries of the former USSR: a comparative analysis. *Public administration* (Azerbaijan), 2020. No. 1 (69). P. 123–138.

Alakbarov U.K. Foundations of the management of inclusive development. Baku: Tahsil, 2018.

Alakbarov U.K. Fundamentals of sustainable development and ecological civilization. Baku: Tahsil, 2013.

Alakbarov U.K. Sustainable inclusive development of Azerbaijan: the value of human resources. *Public administration*. 2019. Vol. 21. No. 5. P. 6–11.

Gabibova Z.Z. Human potential as the basis of the ideology of development. Baku: Aspoliqraf, 2014.

Gabibova Z. Human potential: from the ideology of growth to the ideology of development. Moscow: Nauka, 2018.

Grünbaum G.E. fon. The main features of the Arab-Muslim culture. M., 1981.

Mamedov N.M. Ecology and sustainable development. Moscow: MGADA, 2013.

Mamedov N.M., Mammadaliyeva S. Y. Heydar Aliyev and Azerbaijani culture paradigm // Interaction of cultures in the context of globalization. Moscow: Canon +. 2010. P. 16–24.

Mammadov T.M. Caucasian Albania. Baku, 1993.

Ragimli P. A new approach to public administration in the process of globalization: effective public administration // Intersectional collection No. 6 (Materials of the VIII Rami Convention, April 25–26, 2014). Moscow: MGIMO University, 2015. P. 281–287.

Trubetskoy N.S. History. Culture. Language, Moscow, 1995. Azimov K.A. Tsennostnyy mir cheloveka v religiozno-filosofskoy doktrine zoroastrizma. Baku, 1991.