Л. 15. Современное состояние системы кадровой работы

в государственных органах РК.

1. Этапы становления системы кадровой работы

в государственных органах РК.

Система кадровой работы в государственных органах зависит от уровня

и качества ее организационно-правового обеспечения. Хронологии и оснований принятия нормативных правовых документов, регулирующих государственную службу и ее

влияние на формирование системы кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан, позволил выделить следующие этапы.

*Начальный этап становления системы кадровой работы охватывает первые годы независимости* (1992−1994 гг.). В этотпериод отсутствовали понятия «государственная служба» и «государственный служащий», специальные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в этой сфере, но в то же время на практике комплектование кадрового состава государственныхорганов осуществлялось в соответствии с общим трудовым правом и кадровыми технологиями.

Появление Республики Казахстан на мировой арене как нового независимого государства потребовало от нее реформирования всех сторон общественной жизни. Процесс реформирования общества подразумевал создание базовых социальных институтов, в том числе рациональных субъектов управления. С середины 1990-х годов, по результатам изучения достижений мировой практики и по рекомендациям международных институтов, была начата работа по формированию нормативной правовой основы государственной службы Республики Казахстан. Одним из первых на постсоветском пространстве, был издан Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, «О государственной службе» от 26 декабря 1995 г. №2730. Данный документ законодательно закрепил статус, категории, квалификационные классы государственных служащих, предельный возраст пребывания на государственной службе, порядок ее прекращения, в том числе процедуру отставки государственных служащих,

меры их социальной защиты.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан критериями классификации государственных должностей на категории выступили: организационно-правовой уровень государственного органа; объем и характер компетенции на конкретной

должности; роль и значение должности в структуре государственного органа.

Указ содержал нормы, согласно которым поступление на государственную службу было возможно двумя путями: в порядке назначения и на условиях контракта. Проведение конкурса на замещение вакантной должности было необязательным условием.

Издание Указа в становлении кадровой работы в государственных органах в Казахстане явилось значительным шагом вперед, и одновременно были заложены предпосылки для

дальнейшего ее совершенствования. Отсутствие механизма обеспечения стабильности кадрового состава привело к тому, что в случае отставки первого руководителя государственного органа вынужденно увольнялся почти весь руководящий состав. Это в

частности крайне негативно сказывалось как на эффективности и результативности государственных органов, так и на стабильности кадрового состава государственного органа и привлекательности государственной службы в целом.

Несмотря на инновационный характер данного нормативного правового акта, который ввел новые подходы к организации кадровой работы в части поступления на государственную службу. На практике отечественная государственная служба в целом сохранила свой патронажный характер. При приеме на государственную службу преобладало действие неформальных правил, таких как «родство», «землячество», «связи». Новые формальные правила преимущественно носили декларативный характер. Они не способствовали привлечению на государственную службу лиц согласно принципам меритократии, не обеспечивали стабильность кадрового состава, как следствие рост качества оказания государственных услуг.

*Второй этап* (1999−2004 гг.). В определении новых приоритетов реформирования государственной службы и кадровой работы в государственных органах переломным стало Послание Главы государства народу Казахстана «Процветание, безопасность и

улучшение благосостояния всех казахстанцев» (1997 г.), в котором были поставлены следующие задачи: создать для Казахстана эффективную, современную государственную службу и структуру управления, которая была бы оптимальной для рыночной экономики; сформировать Правительство, способное реализовать приоритетные цели; построить государство, стоящее на страже национальных интересов.

В свете Послания Главы государства в 1999 г. был принят Закон Республики Казахстан «О государственной службе», основными нововведениями которого явились:

разделение государственных должностей на политические и административные с целью правовой защиты административных государственных служащих при смене политических государственных служащих;

установление границы политических назначений с целью снижения влияния политических процессов на аппарат профессиональных служащих. К политическим государственным служащим на уровне министерств отнесены министр и его заместите-

ли, на региональном уровне – акимы областей и их заместители, акимы районов, городов, сел и аулов;

введение открытого конкурсного отбора с целью обеспечения реализации конституционного права граждан на равный доступ к административной государственной службе, а также отбора наиболее подготовленных специалистов;

установление квалификационных требований к каждой административной государственной должности с целью назначения лиц с соответствующим уровнем образования и опыта работы;

введение экзаменов на знание законодательства при поступлении на государственную службу и при аттестации;

определение уполномоченного органа, осуществляющего реализацию единой государственной политики в сфере государственной службы. Указанные нововведения послужили базой формирования отечественной модели государственной службы, которая получила название конкурсно-карьерная модель [110−112]. Ее особенность заключалось в том, что присутствовали два элемента:

во-первых, открытый конкурсный отбор на государственную службу;

во-вторых, закрытая схема продвижения по службе внутри системы. Так, административные государственные служащие могли продвигаться на другие государственные должности как по горизонтали, так и по вертикали без проведения конкурса в порядке перевода при условии: а) соответствия квалификационным

требованиям к должности; б) с согласия самого государственного служащего; в) с согласия уполномоченного органа по делам государственной службы. Принцип равного доступа граждан к государственной службе осуществлялся путем обязательного проведения конкурсного отбора согласно порядку конкурсного отбора. Согласно законодательству, конкурсы на замещение вакантных должностей государственных служащих проводятся в тех случаях, когда гражданин впервые поступает на государственную службу, а также при возвращении на нее, если в республиканском

кадровом резерве не имеется кандидатов. Вместе с тем на практике правила проведения конкурса на занятие вакантной административной государственной должности не всегда обеспечивала отбор наиболее достойных и подготовленных лиц.

На втором этапе была сформирована нормативная правовая база государственной службы, определившая контуры действующей системы кадровой работы, подходы к организации кадровой работы и кадровые технологии. Однако динамичное развитие современного общества ставило перед государственной службой новые вызовы.

*Третий этап* (2005−2008 гг.). Дальнейшее развитие системы кадровой работы в государственных органах формировался в рамках развития законодательства о государственной службе, в которое были внесены изменения и дополнения в 2005 и 2007

годах. Предпосылками развития государственной службы стали несовершенство законодательной базы, регулирующей государственную службу, а также неопределенность статуса госслужащих. К числу нововведений относятся:

внедрение института ротации политических государственных служащих с целью повышения эффективности кадровой политики и предупреждения коррупции;

предоставление права занятия административной государственной должности на внеконкурсной основе для судей, прекративших свои полномочия;

установление запрета для государственных служащих, имеющих не снятое дисциплинарное взыскание за коррупционное правонарушение, занимать административные государственные должности в порядке перевода;

введение дополнительного основания прекращения административной государственной службы: вступление в силу обвинительного приговора суда;

установление запрета для лиц, совершивших коррупционные преступления, поступать на государственную службу.

Кроме этого, был принят Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан, утверждено Типовое положение о проведении аттестации сотрудников правоохранительных органов Республики Казахстан, начата работа по установлению стандартов качества предоставления государственных услуг, эффективному функционированию центров обслуживания населения, внесены изменения и дополнения в Правила проведения конкурса на занятие административной государственной должности с целью обеспечения прозрачности проведения конкурсных процедур и повышение объективности в работе конкурсных комиссий.

В Республике Казахстан реестр должностей государственной службы впервые был утвержден в конце 1999 года, а в 2004 году прежний реестр был отменен и утвержден новый реестр должностей административных государственных служащих по категориям. В нем должности административной государственной службы были подразделены на категории А, В, С, D и Е. В целях устранения многозвенности иерархия должностей административных государственных служащих в Реестре была значительно сокращена. В частности: по Администрации Президента Республики Казахстан с 7 до 4; по центральным государственным органам с 9 до 5; по территориальным подразделениям с 7 до 6; по местным исполнительным органам с 6 до 5.

Третьему этапу характерно совершенствование нормативных правовых документов, регулирующих государственную службу. Меры непосредственно касались кадровой

работы в государственных органах. Это: введение технологии ротации политических государственных служащих, внеконкурсного назначения судей, прекративших свои полномочия, установление запрета для государственных служащих, имеющих не снятое

дисциплинарное взыскание за коррупционное правонарушение, а также для лиц, совершивших коррупционные преступления, поступать на государственную службу, а также определен новый реестр административных государственных должностей.

*Четвертый этап* (2009−2010 гг.). В рассматриваемый период

в нормативные правовые акты, регулирующие государственную службу, внесены изменения четыре раза. Предпосылкой совершенствования нормативных правовых актов явилась необходимость проведения антикоррупционных мероприятий. Обобщенный анализ изменений в Закон Республики Казахстан «О государственной службе», представленный в Приложении А, показал, что, во-первых, введено понятие «конфликт интересов». Кроме вышеназванных нововведений к другим инновациям, введенным в 2010 году, можно отнести:

возможность ежегодного продления трудового контракта с лицами, достигшими пенсионного возраста, по взаимному согласию сторон;

ограничения по внеконкурсному занятию административной должности (для внеконкурсного занятия административной должности бывшие политические государственные служащие, депутаты Парламента и маслихатов, судьи должны выполнять свои полномочия не менее шести месяцев);

дополнительные основания увольнения:

а) лица прекращают службу в случае выявления факта представления ими при поступлении на государственную службу заведомо ложных документов или сведений, которые могли являться основаниями для отказа в приеме на государственную службу;

б) государственные служащие увольняются в случае обнаружения несоответствия требованиям, установленным законом при назначении на государственную должность.

Отличительной характеристикой четвертого этапа является введение оценки по критерию «управление персоналом» в систему ежегодной оценки эффективности деятельности цен-

тральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы.

Государственная служба, как социальный институт, нуждается в стабильности. Основной нормативный правовой акт, регулирующий отношения на государственной службе, должен представлять собой преимущественно неизменную принципиальную основу для такого процесса. Первая особенность пересмотра законодательства государственной службы на двух вышеописанных этапах состоит в том, что все изменения инициировались «сверху». В ходе практической реализации указанных нововведений встречались скрытые препятствия, придумывались и осуществлялись «обходные» механизмы. Следовательно, вторая особенность состоит в том, что

многие изменения и дополнения в законодательство были направлены на предотвращение «обходных механизмов». Хотя зачастую вместо «старых» появлялись «новые».

*Пятый этап* (2011 г. − настоящее время). Предпосылкой новой волны реформы государственной службы стал комплекс проблем, появившихся за годы функционирования государственной службы. Всесторонний анализ развития государственной службы подтвердил широкое распространение неэффективной организации труда в государственных органах, как следствие низкую удовлетворенность государственных служащих условиями труда, размером заработной платы, который не соответствовал фактическому объему и характеру выполняемой работы, перспектива-

ми карьерного роста, условиями социальной защиты. На государственной службе не в полной мере соблюдались принципы меритократии, отсутствовала взаимосвязь результатов труда с размером вознаграждения, наблюдалось невысокое доверие населения к государственной службе, высокий уровень неудовлетворенности качеством оказываемых государственных услуг.

Вышеизложенное послужило мощным толчком к разработке Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан, с утверждением которой в 2011 году обозначился пятый этап реформы государственной службы и его кадровой составляющей. Следует отметить, все изменения и дополнения прямо и косвенно касаются системы кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан. Например, разделение административной государственной службы на два корпуса «А» и «Б» сопровождалось пересмотром процедуры отбора на государственную службу:

корпус «А» – административные государственные должности управленческого уровня, для которых предусмотрены особый порядок отбора в кадровый резерв и конкурсного отбора, определяемый Президентом Республики Казахстан, а также специальные квалификационные требования;

корпус «Б» – административные государственные должности, не включенные в корпус «А». В связи с этим внесены изменения в реестр государственных должностей, внедрены технологии отбора на государственную службу, нацеленные на обеспечение

реализации принципов законности и равного доступа граждан на государственнуюслужбу.

То есть, если до настоящего времени отбор на государственную службу осуществлялся по мере объявления вакансий, то сейчас предварительно формируется кадровый резерв и, в случае образования вакансии, отбор производится только из числа резервистов. Кадровый резерв формируется на конкурсной основе для центральных государственных органов и отдельно местных исполнительных органов в зависимости от иерархии должностей.

Отбор на административную государственную службу корпуса «А» осуществляется по следующей схеме: 1) объявление о наборе в кадровый резерв административной государственной службы корпуса «А»; 2) подача документов претендентами; 3)

рассмотрение документов претендентов на соответствие квалифицированным требованиям к должностям административной государственной службы корпуса «А» и требованиям Закона Республики Казахстан «О государственной службе»; 4) экзамены; 5) собеседование с претендентами, которые успешно сдали экзамены, кадровыми комиссиями областей столицы, города республиканского значения, 6) зачисление в кадровый резерв административной государственной службы корпуса «А»; 7) назначение.

Отбор на административную государственную службу корпуса «Б» осуществляется по следующей схеме: 1) экзамены; 2) выдача сертификата о зачислении в кадровый резерв административной государственной службы корпуса «Б»; 3) объявление о конкурсе на свободные вакансии; 4) рассмотрение документов претендентов, имеющих сертификат; 5) собеседование; 6) назначение.

Таким образом, на пятом этапе сформирована новая модель казахстанской государственной службы, ориентированная на реализацию таких принципов государственной службы, как меритократия, эффективность, результативность, транспарентность, подотчетность обществу.

Подводя итоги изучения этапов развития правового регулирования системы кадровой работы в государственных органах, необходимо отметить, что она была тесно увязана с эволюционным развитием нормативной правовой базы государственной службы страны, которой был присущ постоянный, непрерывный, продолжающийся характер совершенствования.

1. Кадровые технологии и кадровый резерв

государственных служащих РК.

В настоящее время в Республике Казахстан создана собственная модель системы кадровой работы в государственных органах, так как копирование элементов западного и российского опыта не дает ожидаемого эффекта. Деятельностный подход требует

привлечения и «взращивания» профессионалов государственного управления.

Система кадровой работы включает в себя кадровые технологии и кадровые процессы. Под кадровыми технологиями подразумевается совокупность методов и организационных процедур, которые направлены на оптимизацию кадровой деятельности государственных органов. Применение кадровых технологий должно быть легитимным. Поэтому в Кодексе государственной службы определения кадровых технологий должны быть изложены в соответствии с актуальными международными стандартами менеджмента и воспроизводить только основные их черты и сущность. Применяемые кадровые технологии не должны нарушать права, личное достоинство человека. А также действия по порядку их применения руководителями или сотрудниками служб управления персоналом (кадровых служб) должны быть строго регламентированы, и, что немаловажно, содержание применяемых кадровых технологий должно быть понятно государственным служащим государственных органов.

Кадровые процессы – это последовательные изменения количественного и качественного состава кадров, обеспечивающих реализацию основных функций организаций, в которых они работают. Содержание кадровых процессов представляет собой единство всех составных элементов кадровых процессов, их свойств, связей, противоречий и тенденций, взаимосвязь элементов между собой и со средой и обуславливает их существование, развитие и смену.

*Отбор на государственную службу.* Конкурсный отбор, проводимый службой управления персоналом, должен осуществляться по критериям (требованиям), установленным в нормативных актах. Это должны быть критерии для конкретного вида

государственной службы (установленные в соответствующем законе), для данной категории государственной должности.

*Профиль компетенций* представляет собой основу комплексного подхода к управлению персоналом. Профиль компетенций– это также система требований к сотруднику, но в терминах компетенций. Наличие профиля компетенций повышает эффективность кадровых процессов (отбор, адаптация, оценка, профессиональное развитие, мотивация.

Профиль компетенций государственного служащего в соответствии с европейским подходом предлагается определить как совокупность характеристик сотрудника, при обладании которыми он способен выполнять обязанности государственного служащего. Такая трактовка профиля компетенций не требует в перечне требований к государственному служащему (критериев отбора на государственную службу) выделять знание Конституции Республики Казахстан и законодательства о государственной службе.

Знание Конституции и законодательства о государственной службе должно входить в перечень его обязанностей. Это значит, что соответствующие знания будут входить в профиль компетенций государственного служащего.

*Карьерное планирование*. С точки зрения теории управление карьерой государственного служащего требует наличия интереса государственного органа в развитии карьеры сотрудника, стратегии развития карьеры персонала, нормативной правовой основы, механизма и т.д. Наряду с этим управление карьерой государственного служащего требует определения обязательств со стороны высшего руководства, непосредственного руководства на уровне департаментов, управлений (отделов) и каждого сотрудника.

Закон Республики Казахстан «О государственной службе» не дает определение понятию «служебная карьера», хотя и содержит главу 4 «Прохождение государственной службы и служебная карьера». Вместе с тем в законе есть понятие «карьерное планирование», которое раскрывается как «процесс, ориентированный на определение этапов должностного перемещения и профессионального развития административного государственного служащего корпуса «А». Пассивность государственных служащих является следствием того, что государственные органы не занимаются управлением

карьерой госслужащего, управление карьерой государственного служащего не в должной мере обеспечено необходимой нормативной правовой базой, научно-методическими разработками и организационной основой, также в государственных органах отсутствуют специалисты, которые занимались бы планированием и управлением карьерой госслужащего. Технологий карьерного планирования много. Кроме того, постоянно появляются инновационные и успешно апробированные комбинированные варианты, поэтому закреплять одну из них законодательно не следует.

*Ротация.* Одной из разновидностей кадровых технологий является ротация. Ротация государственных служащих − это система переводов и перемещений сотрудников внутри структурного подразделения, государственного органа, между государственными органами на новые рабочие места на регулярной, правомерной и организованной основе с заданной заранее целью, которую ставит субъект управления.

Закон Республики Казахстан «О государственной службе» предусматривает ротацию административных государственных служащих корпуса «А» по их согласию в рамках карьерного планирования. Служба управления персоналом (кадровая служба) должна планировать ротацию внутри государственного органа. При этом важно, чтобы эта ротация проводилась по методам, установленным самой службой управления персоналом в рамках разработанной ею частной стратегии развития кадров. Любые другие действия, связанные с перемещением кадров между государственными органами, должны проводиться в рамках установленных законодательством норм. То есть порядок ротации в государственном органе Х − компетенция службы управления персоналом (кадровой службы) государственного органа Х, а порядок ротации между разными государственными органами должен быть закреплен на нормативном правовом уровне и быть подконтрольным уполномоченному органу по делам государственной службы.

В Концепции новой модели государственной службы было определено, что «ротация государственных служащих будет проводиться на системной основе по следующим схемам: межуровневая («центр – регион», «регион – центр»), межрегиональная («регион – регион»), межсекторальная («центр – центр»), что позволит обеспечить приток профессиональных кадров как в центральные государственные, так и местные исполнительные органы. Условия и порядок проведения ротации государственных служащих будут определены по представлению уполномоченного органа по делам государственной службы актом Президента Республики Казахстан» [123]. В данном случае речь идет о ротации государственных служащих между государственными органами.

*Кадровый резерв.* В Законе Республики Казахстан «О государственной службе» понятие «кадровый резерв государственной службы» определено как сформированный в установленном законодательством Республики Казахстан порядке систематизированный список граждан Республики Казахстан, претендующих на занятие вакантных государственных должностей. В Положении о кадровом резерве государственной службы в редакции Указа Президента Республики Казахстан за № 525 от 22 марта 2013 г.

уточнены понятия кадрового резерва административной государственной службы корпуса «А» и «Б».

В отличие от административной государственной службы в подпункте 5 статьи 1 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23 апреля 2014 г.) кадровый резерв определяется как

«сотрудники, данные о которых включены в систематизированный список, сформированный для их выдвижения». Данное определение указывает на то, что кадровый резерв составляется из числа действующих сотрудников с целью дальнейшего их продвижения. Однако определение не уточняет, куда или для чего выдвигаются сотрудники. Ученые кадровый резерв предлагают определить как «сформированный индивидуальным отбором и комплексной оценкой профессиональных, деловых и личностных качеств группа работников государственной службы, предназначенных

для выдвижения на вышестоящие должности.

Другое определение кадрового резерва государственных служащих – это специально сформированные и подвергшиеся индивидуальному отбору, комплексной оценке подготовленности к исполнению должностных обязанностей, прошедшие систематическую целевую квалификационную подготовку государственные служащие, обладающие необходимыми профессиональными, личностными и морально-этическими качествами.

Кадровое резервирование – это кадровый процесс, связанный с отбором в группу путем индивидуальной оценки государственных служащих, потенциально способных к занятию вакантной или вновь создаваемой позиции либо к определенной линии карьеры. Такое определение позволяет сотруднику службы управления персоналом (кадровой службы) использовать любые возможности технологии кадрового резервирования. Агентство по делам государственной службы запускает онлайн-платформу для приема заявок от граждан на участие в отборе в Президентский молодежный кадровый резерв.Основные требования, предъявляемые к участникам – это гражданство Республики Казахстан, возраст до 35 лет, образование и стаж работы не менее 5 лет. Отбор резервистов будет состоять из следующих этапов:

**Первый этап** - прием документов участников. Запущена автоматизированная система сбора документов. Процедура подачи максимально упрощена.

**Второй этап**- тестирование способностей кандидатов. Тест направлен на определение способностей претендента работать со сложной текстовой и числовой информацией.

**Третий этап**- оценка лидерских качеств, уровня стратегического видения, мотивации и ценностей кандидатов. Для этого кандидатам необходимо написать эссе и презентовать свои социально значимые проекты. Проверка эссе и проектных работ будет проводиться в системе онлайн. Для её объективности планируется вести видеозапись процесса написания эссе кандидатами.

**Четвертый этап** - собеседование участников в Экспертной комиссии. На данный этап допускаются участники, показавшие наилучшие результаты по предыдущим этапам отбора в совокупности баллов. Комиссия, формируемая Администрацией Президента, проведет индивидуальное собеседование с каждым претендентом, успешно прошедшим предыдущие этапы отбора.

**На заключительном этапе отбора** - Национальной комиссией по кадровому резерву принимается решение о зачислении кандидатов с наивысшими баллами в Президентский молодежный резерв.

Всего в финал были отобраны 330 человек из более чем 13 тысяч, подавших заявки. В итоге национальная комиссия выбрала 300 кандидатов, которые были зачислены в президентский молодежный кадровый резерв. Кандидаты, прошедшие в Президентский молодежный кадровый резерв, получат возможность быть назначенными на политические и высшие управленческие административные должности, высшие руководящие должности в национальных холдингах и национальных компаниях.

Назначения резервистов на должность предусматривается их обучение по специально разработанным программам. Для резервистов они могут быть индивидуальными с учетом рекомендаций экспертов по итогам отбора. Они акцентированы на привитие дополнительных необходимых знаний для работы на государственной службе, наращивание компетенций резервистов для работы с населением, включая публичное выступление, умение работать в ограниченных условиях и многое другое.