

**АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**Кульжамбекова А.Е., Сулейменова Г.К.**

**СИСТЕМА КАДРОВОЙ РАБОТЫ  
В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Астана, 2014

УДК 342.9  
ББК 67.407  
К90

Рекомендовано к изданию Ученым советом  
Академии государственного управления  
при Президенте Республики Казахстан

Рецензенты:

Бахтиярулы М., доктор политических наук, профессор;  
Егембердиева С.М., доктор экономических наук, доцент;  
Иватова Л.М., доктор политических наук, профессор;  
Примашев Н.М., кандидат юридических наук, доцент;  
Садвокасова А.К., доктор социологических наук.

К 90 **Кульжамбекова А.Е., Сулейменова Г.К.**  
Система кадровой работы в государственных органах Республики  
Казахстан. – Астана: ТОО «Дэме», 2014. – 209 с.

ISBN 978-608-287-121-0

В книге раскрыты сущность и содержание системы кадровой работы в государственных органах. Анализируется практика кадровой работы, рассмотрены направления совершенствования правового обеспечения кадровой работы, подходы к организации и повышению эффективности деятельности служб управления персоналом (кадровой службы) в государственных органах Республики Казахстан.

Рекомендуется специалистам в области управления персоналом, магистрантам, докторантам и всем интересующимся кадровой работой в государственных органах.

УДК 342.9  
ББК 67.407

ISBN 978-608-287-121-0

© Академия государственного управления  
при Президенте Республики Казахстан, 2014  
© Авторы, 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КАДРОВОЙ РАБОТЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ .....	6
1.1 Эволюция подходов к организации кадровой работы .....	6
1.2 Система кадровой работы в государственных органах: сущность, цели и принципы .....	29
1.3 Зарубежный опыт организации кадровой работы на государственной службе .....	47
2 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ КАДРОВОЙ РАБОТЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН .....	70
2.1 Этапы становления и развития системы кадровой работы в государственных органах .....	70
2.2 Анализ кадрового состава государственной службы .....	93
2.3 Анализ деятельности служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов как ведущего субъекта кадровой работы .....	114
3 РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ КАДРОВОЙ РАБОТЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН .....	130
3.1 Совершенствование нормативной правовой основы системы кадровой работы .....	130
3.2 Рекомендации по организационно-управленческому обеспечению служб управления персоналом (кадровых служб) .....	149
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	171
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	175
ПРИЛОЖЕНИЕ .....	188

## ВВЕДЕНИЕ

Стратегия «Казахстан – 2050» предусматривает фундаментальные изменения экономической и социальной структуры казахстанского общества за счет перехода на всеобъемлющий экономический прагматизм на принципах прибыльности, возврата от инвестиций и конкурентоспособности, который предъявляет совершенно новые требования к государственному управлению [1]. Модернизация в этой сфере предполагает совершенствование системы государственного планирования, децентрализацию управления, построение эффективной и ориентированной на результативность государственной службы. Вместе с тем решение поставленных задач невозможно без профессионального государственного аппарата и современных технологий управления.

В государственной службе ключевая роль в формировании профессионального государственного аппарата принадлежит системе кадровой работы, которая была создана и развита в Республике Казахстан за годы независимости. К настоящему времени действующая система кадровой работы в государственных органах позволила обеспечить отечественную государственную службу кадрами, имеющими соответствующие компетенции и необходимые способности решать поставленные перед ними служебные задачи. В то же время глобальные вызовы современности требуют повышения профессионализма управленческого ресурса и системы кадровой работы в государственных органах на более высокий и качественный уровень. В число приоритетных задач входят внедрение принципов корпоративного управления в государственный сектор, в том числе современных инструментов управления персоналом, совершенствование методики отбора, профессиональной подготовки и др. Все это обуславливает необходимость повышения научной обоснованности действующей системы кадровой работы, важность развития ее элементов

и пересмотра роли и места служб управления персоналом государственных органов, всестороннего изучения передовых достижений в сфере управления персоналом и определения путей их внедрения в отечественную практику, а также разработки новых технологий развития кадровой деятельности, соответствующих современной парадигме общественного и государственного развития, успешного проведения социально-экономических преобразований в стране.

Модернизация государственной службы, осуществляемая на современном этапе, напрямую затрагивает кадровую работу, так как все вопросы государственной службы связаны с принятием кадровых решений и их оформлением. В данном контексте в книге развиты теоретические положения, имеющие непосредственное отношение к кадровой работе государственных органов, анализ развития системы кадровой работы в государственных органах, кадрового состава государственной службы, представлены направления совершенствования правового обеспечения кадровой работы, деятельности служб управления персоналом в государственных органах Республики Казахстан.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КАДРОВОЙ РАБОТЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

## 1.1 Эволюция подходов к организации кадровой работы

Современный уровень развития системы кадровой работы как науки, вида профессиональной деятельности и отрасли менеджмента во многом обязан своей историей, которая имеет глубокие корни и связана с возникновением государства.

Государство как особый вид организации возникло и упрочилось в поисках внутреннего порядка и внешней безопасности. Известно, что любое государство содержит аппарат управления, призванный обеспечить достижение поставленных целей и задач. Ретроспективный анализ процесса формирования аппарата управления позволяет определить основные тенденции, повлиявшие на становление системы кадровой работы.

Анализ истории развития государств в мире показал, что они всегда уделяли особое внимание отбору, найму и продвижению кадров. Проблеме истории кадровой работы в государственном управлении посвящен большой круг публикаций. Например, в более ранних трудах ученых и просветителей были изложены специфика процедур отбора, найма, прохождения службы в государственных структурах. К числу первых трудов, где были изложены отдельные аспекты кадровой работы, можно отнести труды Платона «Государство» [2] и Н. Макиавелли «Государь» [3].

Истоки появления кадровой работы совпадают со временем образования первых государств, историческим свидетельством существования которых являются город инков, пирамиды Египта и др. Безусловно, возведение городов и сооружений требовало наличия аппарата управления, то есть специализированных органов, подразделений, служб, выполнявших функции управления в масштабе государства, и особого разряда лиц, профессионалов по управлению. Например, элитная каста древнеегипетских жрецов представляла собой группу религиозных организаторов, которые, помимо того что руководили жертвоприношениями, еще и следи-

ли за налогообложением, координировали ирригационные работы в крупных районах, управляли строительством знаменитых пирамид [4, с. 96]. Вовлечение священнослужителей в управление, в том числе кадрами, связано с тем, что в древности управлению приписывался особенный ореол искусства и священнодействия, основы управления изучались в правящих кругах и передавались только посвящённым лицам.

Формирование аппарата управления являлось одним из приоритетных направлений в Древнем Египте. Занятие должности в аппарате управления считалось престижным, поэтому на службу поступали только те лица, которые прошли предварительное обучение. Для этого функционировала специализированная школа, выпускники которой должны были обладать широким кругозором и обширным багажом знаний, умений и навыков. Правила поступления в эту школу были суровыми, основными критериями отбора являлись уровень интеллекта и культуры, степень физической выносливости и другие параметры [5, с. 98].

В отличие от Древнего Египта в Древнем Китае действовала система отбора в аппарат управления, разработчиком которой считается Кун-Фу-цзы (Конфуций, 551–479 годы до н.э.). В службу отбирались лица с высочайшими моральными устоями, развитым чувством долга, способные пожертвовать собой ради правды, гуманисты, уважительно относящиеся к другим людям и почитающие старших. В основе этих критериев лежала многовековая мудрость о том, что человек должен начать самосовершенствоваться, затем гармонизировать внутрисемейные отношения (к примеру, отец должен стать отцом, а сын – именно сыном). А они, в свою очередь, залог построения порядка в государстве, поскольку оно тоже является семьей, только в другом масштабе. Тем самым в Древнем Китае человеколюбие, почтительность и долг составляли основу государственно-административных отношений. Интересно, что данный подход сохранился и до наших времен, хотя и в видоизмененной форме.

Другой отличительной чертой Древнего Китая являлось то, что кадровой работой в государственных органах занимались специалисты. Их называли «гуаньцзиз». Они курировали как во-

енные кадры, так и гражданских служащих. К функциям «гуань-циз» относились комплектование кадров, их учет и проведение своеобразных сыскных мероприятий по выявлению негативных характеристик на кандидатов и уже действующих чиновников [6, с. 56].

В Древнем Китае, как и в Древнем Египте, функционировала специальная школа, основанная Кун-Фу-цзы. В школе обучали рациональному управлению государством, основополагающая идея которого состояла в том, что общество должно стать нравственно безукоризненным и обрести социальную гармонию.

Древняя Греция является прародителем демократии. Одним из ее проявлений является существование «меритократии» при отборе, согласно которой отбор лиц основывался не на родовитости и знатности кандидата, а на его интеллектуальном уровне и персональных достижениях. В то же время, требования по профессиональному отбору были очень жесткими.

Исследования показали, что на внедрение принципа меритократии при отборе значительное влияние оказали воззрения философов того времени. Политический деятель и сторонник реформ Солон из Афин призывал участвовать в управлении государством, помимо особ знатного происхождения, и простых людей [7, с. 46]. По мнению Сократа, руководство в личных вопросах очень близко к руководству в общественных делах (везде речь идет об управлении персоналом). Они различаются только в масштабе охвата. И если человек не способен разобраться в личных проблемах, то он явно не может управлять обществом [7, с. 59]. Платон же рассуждал о стилях управления и ситуационном подходе в руководстве. Например, он выделял следующие виды управления: титаническое (основанное на силовых методах) и политическое. Как следствие, появились такие термины, связанные с управлением, как «демагогия» (ведение народа за собой) и «деспотия» (неограниченная власть в управлении). Наряду с этим, Платон писал, что законы должны руководить государством, но так как они абстрактны, следить за надлежащим их выполнением обязан человек, овладевший наукой управления. Смысл деятельности управленца как раз и заключается в наложе-



нии умозрительных законов на конкретную ситуацию [2, с. 125]. Аристотель же считал, что результаты работы находятся в прямой зависимости от свойств работника, и он же предложил алгоритм отбора на различные государственные должности [7, с. 131]. Из этого следует, что поднятые философами Древней Греции проблемы государственного управления являются актуальными и для современной государственной службы, особенно вопросы рационального устройства и качества кадровой работы, проблемы найма и продвижения по службе.

Древний Рим имел сложную, вначале централизованную, а затем децентрализованную управленческую структуру. Реестр государственных должностей в аппарате управления пересматривался и расширялся. Один из должностей – прокуратор. Впервые эту должность ввел Август. Он назначал на эту должность всадников. Срок их деятельности был неопределенный. Им выплачивалось жалование из казны. Если штатная численность прокураторов при Августе была 25, то при Нероне – 45 [8, с. 14].

Должность прокуратора имела внутреннюю классификацию:

– *fiscus provincialis* (прокураторы императорских провинций) – их функция заключалась в заведовании финансовыми вопросами;

– *procurator castrensis* – их функция заключалась в заведовании интендантской частью и уплатой жалования в воинских частях;

– *procurator monetae* – их функция заключалась в заведовании чеканкой денег;

– *procuratores Caesaris pro legato* – их функция заключалась в управлении незначительными областями, относившимися к разряду императорских провинций. Они находились под контролем ближайшего императорского наместника (*legatus pro praetore*) [9].

Клавдий внес изменения в кадровую работу по прокураторам. Он, во-первых, ввел особый *cursus*, т.е. последовательность служебных должностей, ведущий к занятию прокураторских мест. Во-вторых, ввел критерии отбора на должность прокуратора императора: а) принадлежность к всадническому сословию; б) обязательный опыт длительной службы в легионах или в пре-

торианской гвардии. В-третьих, ввел категорию прокураторской должности в зависимости от важности провинций, и в соответствии с категорией прокураторам выплачивалось ежегодное содержание. В-четвертых, он предоставил им право суда и следствия и право военного командования.

Другая должность – квесторы (*quaestores*, от лат. *quaero* – ищу, разыскиваю). Если в царский период они выполняли функции уголовных судей, то в эпоху республики – магистратов, помощников консулов. Должность квестора рассматривалась как первая ступень в политической карьере. Лица на должность первоначально отбирались из числа патрициев. С 267 года до н. э. в Риме имелось 8 квесторов, со времени Корнелия Суллы – 20, при Юлии Цезаре – 40. Квесторы избирались как низшие магистраты и в императорскую эпоху, в это время они ведали мощением дорог, устройством гладиаторских игр, обнародованием императорских указов и постановлений сената.

Вышеприведенный пример свидетельствует о том, что в Древнем Риме существовала четкая система отбора и продвижения по службе, которая пересматривалась в периоды царского правления, республики и императорского правления.

В древнем Риме, так же как и в Древней Греции, нравственный аспект в деятельности государственных служащих был предметом обсуждения философов и политиков. Например, Цицерон критиковал чиновников, в деятельности которых приоритеты отдаются не государственным задачам, а личным. Он обсуждал проблему предупреждения привлечения таковых к служению государству [10, с. 112].

Средневековые государства появились в IX–XIII вв. Несмотря на социально-экономические и политические различия отдельных регионов и стран, для средневековых государств характерны общие черты. Так, главным институтом в политической системе средневековья являлось государство с монархической формой правления, закреплявшее феодальные формы собственности на землю и средства производства, сословные привилегии феодалов. В функцию государства входило поддержание мира, охрана традиционных норм общественного порядка и т.д.

В условиях феодализма монархическая форма правления имела свои разновидности. В соответствии с этапами развития феодального строя различают раннефеодальную монархию, сословно-представительную и абсолютную монархию. Преобразование монархии от одной формы к другой оказывало влияние на систему кадровой работы. В это же время определились контуры основных правовых систем – континентальной и англосаксонской, сложились их специфические и несхожие правовые институты.

В России в период сословно-представительной монархии было введено кадровое делопроизводство. Основным документом назывался «приказ». В нем фиксировались все виды переводов и назначений на должности. В Разрядном приказе отмечались все случаи назначения на службу, перемещения в должностях личного состава боярской и дворянской конницы. В связи с тем, что за воинскую службу полагалась компенсация, в Поместном приказе была информация об обеспечении дворян поместными землями за военную службу в соответствии с установленными нормами. В Казачьем приказе содержалась информация о казачьем войске. При дворе царя были руководители приказа Большого дворца (управляющий дворцовыми землями), Конюшенный (управляющий царской конюшней), Ловчий и Сокольниковый (управляющий охотничьими делами), Постельничий (управляющий царской спальней) и др. Эти должности считались особо почетными и важными, в соответствии с принципом местничества их могли занимать наиболее родовитые феодалы [11].

В этот период создавались комиссии. Так, комиссия Боярской думы по разбойным делам разрабатывала указы по вопросам борьбы с общеуголовными преступлениями для местных органов, назначала на местах соответствующих должностных лиц. Что касается воинской службы, то в России того периода действовал принцип обязательной военной службы для всех разрядов феодалов. В отличие от Западной Европы, где военные силы формировались из вербованных или нанятых войск, армия России состояла из собственных подданных. К лицам, обязанным нести службу, относились «служилые люди по отечеству» (князья, бояре, дворяне, дети боярские) и «служилые люди по прибо-

ру» (стрельцы, городовые казаки, пушкари и др.) [12, с. 10–11]. В последующем, то есть в 1682 году, в России принцип порядка замещения государственных должностей в соответствии с родовойностью был отменен.

В Великобритании же высшие государственные должности рассматривались как собственность держателей королевских патентов и продавались, дарились, даже передавались по наследству.

А материальное вознаграждение носило нерегулярный характер, так как высшие государственные должности занимали лица, имеющие достаточно высокий имущественный статус. Служба, таким образом, была как бы «почетной обязанностью» благородных людей, знаком доверия к ним со стороны Короны и общества и осуществлялась «талантливыми любителями» [13].

Применительно к феодальным государствам Востока отметим, что в арабских халифатах выделяли исполнительную и судебную власть. Исполнительную власть представляли правительственные ведомства – диваны, такие как:

– Диванал – аль-Джунд нес ответственность за военное оснащение и вооружение армии. Под его контролем находились чиновники, составлявшие списки ополченцев и наемников, а также определявшие размеры оплаты и земельных пожалований за военную службу;

– Диванал – аль-Харадж нес ответственность за контроль деятельности центральных финансовых органов, занятых учетом различных налоговых и иных денежных и натуральных поступлений;

– Диванал – аль-Баридй был ответственен за управление дорогами и почтой. Он занимался доставкой почты и государственных грузов, руководил строительством и ремонтом дорог, караван-сараев и колодцев [14].

В халифатах высшие чины ведомств назначались халифом и были непосредственно перед ним ответственны. Среди высших должностных лиц первое место принадлежало визиру (визирю).

Военные наместники – эмиры являлись руководителями провинции. Они также назначались халифом. В их ведении на-

ходились вооруженные силы. Специальные отряды наемников, возглавляемые мутасибами, несли полицейскую службу. Эмирам подчинялся местный аппарат административно-финансового управления [14, с. 28].

В средневековье на территории Казахстана образовались Тюркский, Тюргешский, Карлукский, Огузский и Кимакский каганаты, Кыпчакское ханство и государство Караханидов. Перечисленные государства имели собственные процедуры отбора, назначения в зависимости от иерархии должностей, принятой в государстве. Например, в Тюркском каганате парадигма власти была представлена тремя составляющими: «народ – государство – закон». Каган возглавлял государство, то есть выступал в роли вождя, был верховным судьей, верховным жрецом, выполнял функции военного руководителя, подчинявшего другие племена и страны и принуждавшего их платить дань и подати.

В Западно-тюркском каганате высшие государственные титулы «ябгу», «шад», «эльтебер» принадлежали каганскому роду. Наместники кагана на завоеванных землях назывались «тудуны», в их обязанности входил контроль сбора податей и посылки дани в каганскую ставку. Правители родов и племен именовались беками. В период Кыпчакского ханства действовала иерархическая система аристократии – ханы, тарханы, баскаки, беки, баи. Роды и племена тоже разделялись по социальной значимости. В государстве Караханидов административное и военное управление было отделено друг от друга [15].

Таким образом, мы попытались показать, что общей особенностью государств с монархической формой правления является наличие порядка поступления, замещения государственных должностей в соответствии с родовитостью. М. Вебер государственную службу этого периода называл «патримониальная бюрократия», где аппарат состоит из чиновников, имеющих «бенефиции», то есть пожизненные права на должность при отсутствии регулярного денежного жалованья. Однако такая система замещения государственных должностей не в полной мере устраивала отдельных правителей. Они, ведомые своими интересами и желаниями, способствовали возникновению новых элементов кадро-

вой работы и мер предупреждения коррупционных действий. В частности:

- а) ограничение срока пребывания в одной должности;
- б) назначение их в те регионы, где они не имели земельной собственности и влиятельных родственников;
- в) недопущение объединения военной и гражданской власти в руках одних и тех же лиц;
- г) систематический контроль деятельности чиновников через своих доверенных людей [16, с. 71].

Вместе с тем в XV–XVII вв. произошли важные изменения в экономической, финансовой и, как следствие, в социальной жизни европейских стран. Вместо сословно-представительной монархии пришла абсолютная монархия, предоставлявшая монарху неограниченную верховную власть. Абсолютная монархия стала источником формирования централизованного государства с разветвленным бюрократическим аппаратом, постоянной армией и полицией.

Реформы Петра I, имевшие место в период абсолютной монархии, способствовали кардинальному пересмотру подходов к управлению социально-экономической жизнью государства. Изданный им в 1722 году «Табель о рангах» можно считать одним из первых законов о порядке государственной службы в Российской империи. Первый «Табель о рангах» насчитывал 263 должности. В табельной лестнице действовали 14 классов государственных должностей от титулярного советника до канцлера. Их можно объединить в три группы: военные, статские и придворные. К тому же служба стала более открытой. То есть на службу могли поступить представители среды подьячих, канцелярских чиновников, духовенства, реже – податных сословий. Они начинали службу с низших канцелярских должностей и к концу своей карьеры нередко достигали чина коллежского асессора, а с ним – потомственного дворянства. Правда, продвижение по службе шло медленно. Иногда этот путь растягивался на два и даже три поколения. Поступая на гражданскую службу, они попадали под власть высших чиновников и начальников, происходивших в основном из дворян-помещиков [17, с. 197].

По мере углубления социального неравенства, экономических кризисов, нарастания конфликта интересов в Голландии, Англии, Франции произошли буржуазные революции. Революционеры провозглашали принципы демократического устройства государства, свободу и права человека. Например, результатом буржуазной революции в Англии стало ограничение функций короля, формирование Парламента и Кабинета министров. Революция смогла упразднить принцип «бенефиций», хотя и оставила преимущество занятия государственных должностей за лицами, имеющими капитал. Так, согласно закону от 1710 г., в Парламент избирались граждане с доходом от недвижимости в размере 500 фунтов стерлингов [13]. На важнейшие кабинетные должности назначались лица, которых поддерживают парламентское большинство и его лидеры.

«Декларация прав человека и гражданина», принятая в 1789 г. во Франции, ввела ограничения в функциональные обязанности короля. Он стал руководителем исполнительной власти и вооруженных сил. В его полномочия вошли назначение и увольнение министров, назначение части командного состава. Кроме того, статья 6 Декларации гласила, что все граждане равны перед законом и всем открыт доступ к замещению государственных должностей [18]. А в последующем реформы Наполеона I дополнили первый принцип еще тремя. Это: иерархия, дисциплина и унификация. В представлении Наполеона I идеальный имперский чиновник должен был быть «наполовину военным, наполовину священником», то есть дисциплинированным и служащим общественным интересам [19]. По приказу императора была основана высшая элитарная школа «École Polytechnique», которая занималась подготовкой профессиональных государственных служащих. Это и стало первопричиной формирования во Франции элитарной государственной службы, которая действительно по сей день.

В целом, буржуазная революция изменила идеологию и сформировала новые принципы государства и права. Идеи свободы и равенства способствовали становлению демократической формы правления. Изменения претерпели собственно принципы кадровой работы, то есть служба стала доступной для различных сло-

ев населения. Если на высшие государственные должности назначались представители высшего сословия, то на более низкие канцелярские должности смогли поступать лица из других слоев населения.

На пересмотр подходов к организации кадровой работы в государственных структурах того времени также определенное влияние оказали изменения, происходившие в экономической сфере. Так, в период развития мануфактур образовался рынок рабочей силы, что привнесло в систему кадровой работы новый элемент – найм.

Появление «найма» как отдельного элемента системы кадровой работы и возможности его совершенствования послужили толчком к созданию специализированных структур, то есть служб управления персоналом (кадровые службы). Например, в США компания Baltimore and Ohio Railroad открыла «отделы найма» в 1880 году. В своем предприятии Б.Ф. Гудрич создал «бюро найма» в 1900 году. Компания «National Cash Register» создала отдел найма в 1902 году, а компания «Plimton Press» – отдел кадров в 1910 году [20]. Сотрудники данных подразделений занимались сбором информации о рабочих своего предприятия и предприятий-конкурентов с целью переманивания наилучших более высокой заработной платой или иными привилегиями.

В данном контексте в XIX веке в системе кадровой работы в государственных структурах развивались новые тенденции. Во Франции в систему кадровой работы на государственной службе была внедрена конкурсная система найма чиновников, который предполагал отбор документов и квалификационные экзамены. На вступительном конкурсном экзамене приемная комиссия обращала особое внимание на общую культуру кандидата, его знание классических предметов (и в первую очередь, латыни). Кроме того, кандидат должен был представить соответствующие рекомендации. Данные обстоятельства расширили кадровое делопроизводство, так как службы управления персоналом (кадровые службы) формировали личное дело каждого служащего. В нем содержались данные о профессии, профессиональных заслугах, характеристика социального поведения служащего.



В целом, внедрение данного элемента способствовало росту профессионализма, формированию новых норм, ценностей и представлений. Хотя на высшие государственные должности поступали лишь представители привилегированных слоев общества. Например, с 1830 по 1848 гг. только 1% студентов *École Polytechnique* был представлен выходцами из семей рабочих и крестьян. Доля представителей крупной буржуазии среди ее выпускников постоянно росла: с 56% в 1848 году до 61% в 1880 году. В годы Второй империи (1851–1876 гг.) 95% директоров отделов министерств, 82% префектов, 87% государственных советников вышли из буржуазии или аристократии. А в годы Третьей республики (1871–1940 гг.) демократизация не затронула высшую бюрократию: из 546 членов «больших корпусов» лишь 10% вышли из «народных классов» и мелкой буржуазии – 7,8% [21]. Это было связано с тем, что при назначении на должность широко использовались родственные связи, обмен услугами, взятками. Французские ученые писали о том, что, несмотря на наличие конкурсной системы, имел место произвол администрации при наборе чиновников на государственную службу. Присутствие nepотизма, политического фаворитизма, а также отсутствие правовых гарантий, низкие оклады рядовых служащих, резкая диспропорция между жалованьем высших и низших чиновников послужили причиной кризиса государства.

В Великобритании крупные изменения в системе кадровой работы произошли после Доклада Норткота-Тревелияна, представленного Парламенту в 1854 году. В Докладе упор делался на необходимость создания высококвалифицированной гражданской службы, комплектуемой на основе профессиональных качеств людей. Рекомендации, представленные в докладе, внедрялись постепенно, так как идеи носили революционный характер. Например, принцип открытых конкурсных экзаменов был введен лишь в 1870 году. Система кадровой работы, созданная на основе Доклада Норткота-Тревелияна, оправдывала себя вплоть до середины XX в. [19].

На раннем этапе система кадровой работы в США формировалась на основе прямых заимствований из опыта государственной

службы Великобритании. Это было обусловлено тем, что Конституция не содержала нормы о государственном аппарате и принципах организации государственной службы. Закрепив положение президента, как главы исполнительного федерального аппарата, Конституция США говорила лишь о его праве «с совета и согласия сената назначать послов и иных полномочных представителей и консулов, а также всех других должностных лиц Соединенных Штатов» и о том, что президент может «замещать все вакансии, которые откроются в период между сессиями сената» (ст. 11, разд. 2 Конституции США) [22]. Однако это не явилось препятствием для формирования аппарата. Назначения в него производились в соответствии с концепцией «естественной аристократии», т.е. в основном из числа узкого круга образованных и, предположительно, проникнутых духом «общественного служения» людей, и носили практически пожизненный, а зачастую и наследственный характер. В 1829 году Президент Э. Джексон внес изменения в систему назначений служащих. Вместо принципа «заслуг» им был введен принцип «victor's spoils system» (добыча – победителю), суть которой заключалась в передаче государственных должностей представителям победившей партии.

Вплоть до середины XIX века в США не было издано ни одного закона, определяющего порядок комплектования служебного персонала федеральных учреждений, замещения и прохождения службы чиновничеством. И только в 1883 году в США был принят закон Пендлтона, получивший название «Закон о гражданской службе». Документ предусматривал проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности (на начальном этапе 10% государственных должностей), введение единой системы должностей и окладов [23].

Историки отмечают, что к концу XIX века завершился процесс территориального раздела мира, а в начале XX века сложилось всемирное капиталистическое хозяйство. Новая стадия капитализма характеризовалась установлением тесных связей между бизнесом и государственной властью. В это же время начали распространяться социалистические идеи общественной собствен-

ности, централизованного управления хозяйственной жизнью и идеи социальной справедливости. В данных противоречивых условиях одними из центральных в общественной жизни индустриальных государств стали вопросы о роли государства, государственной политики и участии в ее осуществлении различных классов, социальных слоев и политических партий.

В это же время были опубликованы труды отдельных ученых, посвященных исследованию «бюрократии». Например, труды М. Вебера «Хозяйство и общество» и «Парламент и правительство в преобразованной Германии», опубликованные в начале XX века, считаются одними из важных теоретических работ, посвященных анализу аппарата управления, принципов его отбора, назначения, продвижения и организации труда бюрократов (государственных служащих). В своих трудах он писал о патримониальном управленческом аппарате с целью обоснования своей идеи о рациональной бюрократии. Обобщая результаты проведенного анализа, М. Вебер вывел четыре основных характеристики идеальной бюрократии:

1) компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, т.е. зафиксирована нормативно;

2) иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;

3) вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, отдача приказов и директив и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;

4) все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, т.е. быть компетентны не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей (например, юриста, экономиста, инженера, военного и т.п.), но также и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.

Идеи М. Вебера совпадают с идеями В. Вилсона, который изложил их в своем труде «Изучение администрации» (1887 г.). В частности, В. Вилсон предложил отделить управление от полити-

ки, что, по его мнению, обеспечит стабильность администрации и эффективность труда.

Взгляды К. Маркса отличаются жесткой критикой бюрократии. Он считал, что бюрократам характерен оппортунизм, органическая неспособность решать подлинные проблемы, извращенное восприятие действительности, отрыв от нее, предвзятость, произвол, возрастающий по мере продвижения к вершине бюрократической иерархии; и корпоративность, своекорыстие этой иерархии; и карьеризм как образ ее жизни; и ее притязания на монопольную компетентность; и формализм [24].

В целом труды М. Вебера, В. Вилсона, К. Маркса и многих других их последователей внесли серьезный вклад в формирование науки об управлении, «теории бюрократии». На развитие науки управления также существенное влияние оказал рост промышленного производства. Для многих предпринимателей поиск путей повышения эффективности труда стал объектом изыска-ний. К их числу относятся Ф. Тейлор, Ф. и Л. Гилберт, Г. Эмерсон. Результатами поисков указанных лиц и других представителей экономической науки стали принципы управления, методы организации труда, диапазоны управления, промышленная психология. Их открытия и инновации вносили изменения в подходы к организации кадровой работы. Так, появились новые элементы кадровой работы: планирование, определение потребности, оценка, мотивация и обучение. А также были разработаны первые концепции по управлению персоналом.

С середины XX века многие государства начали реформировать государственное управление. В этих условиях система кадровой работы в государственных органах, которая эволюционировала параллельно с изменением роли и места государства, форм правления, начала испытывать острую потребность в пересмотре подходов, методов, инструментов. Реформа государственной службы стала составной частью административных реформ.

Основной заслугой реформы государственной службы можно считать отход от понятия «бюрократия» и появление понятий «государственная служба», «государственный служащий», «ор-

ганизация государственной службы». Последнее понятие тесно связано с кадровой работой, так как оно определяет систему государственных должностей, статус государственных служащих, правовые основы их деятельности. При этом различные государства создавали собственную систему государственных должностей, по-разному определяли статус государственных служащих, порядок их отбора, найма, прохождения службы, мотивации и др. Это было предопределено историко-правовыми и социально-экономическими характеристиками самих стран.

Реформы в системе кадровой работы государственной службы XX века отличались следующими характеристиками:

- разделение государственных служащих на политических и административных;
- усиление открытости, демократичности, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества;
- «менеджеризация» государственной службы;
- внедрение рыночных принципов в систему государственной службы (Великобритания, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.);
- расширение сферы проведения конкурсных экзаменов как при занятии должности, так и при продвижении по службе;
- сокращение численности гражданских служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении их заработной платы и введении прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов их работы (Великобритания, Нидерланды, Южная Корея, США) [25].

Исследователи отмечают, что реформы нельзя назвать успешными, так как в отдельных странах они подорвали престижность государственной службы, а в других не оказали существенного влияния на рост эффективности [26, с. 21].

Тем не менее, они нашли отражения в моделях государственной службы. По мнению ученых, существуют две модели государственной службы: открытая и закрытая. Обе сформировались в Европейском континенте, и их отличия обобщены в таблице 1.

### Характеристики закрытой и открытой моделей государственной службы

Критерии	Закрытая модель	Открытая модель
Территория распространения	Большинство стран континентальной Европы	Англосаксонские страны (Великобритания, США)
Отбор кадров	Закрытая система отбора	Открытая конкурсная система
Организационная система правового регулирования служебных отношений	Жестко регламентирована	Не регламентирована
Заработная плата	Зависимость от стажа	Зависимость от результата
Продвижение по службе	Зависимость от стажа	Зависимость от результата
Правовой и социальный статус	Высокий	-
Увольнение	Сложная процедура	Упрощенная процедура
<i>Примечание – Составлено авторами.</i>		

По результатам различных исследований установлено, что вышепредставленные модели различаются в зависимости от формы государственного устройства, которые определяют специфику кадровой работы. Так, А.В. Старовойтов выделяет 4 модели: централизованная закрытая модель, реализуемая в унитарном государстве; относительно децентрализованная закрытая модель, реализуемая в федеративном государстве; относительно децентрализованная открытая модель, реализуемая в унитарном го-

сударстве; децентрализованная открытая модель, реализуемая в федеративном государстве [25].

В то же время С.В. Качушкин, основываясь на современных исследованиях, выделяет 6 моделей государственной службы: «система заслуг и достоинств» (merit system); патронажная система (spoils system); корпоративистская модель бюрократии; советская (номенклатурная) модель; современный менеджеризм; модель публичной службы гражданского общества [27].

Следует отметить, что с научной точки зрения нам не удалось найти критерии, согласно которым была произведена данная классификация. И объяснить их специфику относительно организации государственной службы и системы кадровой работы достаточно трудно. Тем не менее, обязательные элементы модели «система заслуг и достоинств»: конкурсы на замещение вакантных должностей, выявление профессиональных качеств государственных служащих на основе аттестации, возможность вынесения дисциплинарных взысканий за служебные упущения – присутствуют и в открытой и в закрытой моделях организации государственной службы [28, с. 94].

История свидетельствует, что патронажная система присутствовала с древних времен и ее специфика определяется тем, что при назначении на государственные должности предпочтение отдается политическим приоритетам.

Последние реформы в свете New Public management зачастую были ориентированы на переход от патронажной модели к системе заслуг и достоинств, так как последняя продвигает компетентностный подход и защищает государственных служащих от политического вмешательства. Для этого вносятся изменения в нормативную правовую базу. В частности, в нормативных актах прописываются принципы меритократии. Вместе с тем исследования результатов реформ показали, что на практике принципы не соблюдаются. Исследование экспертов Всемирного банка показало, что реформа государственной службы явилась одной из самых сложных реформ в развивающихся странах. К факторам, сдерживающим внедрение принципов системы заслуг и достоинств, относятся:

а) во многих странах новые групповые интересы, основанные на потребностях и власти, считаются более эффективными, чем честный аппарат управления, который проявляет себя очень слабо;

б) в некоторых странах текущая политическая сила характеризуется как патронажная;

в) в других странах превалируют традиционные системы (например, родства и верности связей), которые способны сорвать реформы;

г) в отдельных государствах аппарат управления представлен в большем количестве, чем в прошлом, что зачастую порождено групповыми интересами во власти.

По мнению экспертов, проблемы с внедрением принципов системы заслуг и достоинств можно преодолеть, если руководство государства:

- открыто признает неудачи в реформе государственной службы;

- разработает более сбалансированный взгляд на относительные преимущества и недостатки заслуг и систем патронажа;

- примет решения, основанные на результатах всестороннего анализа;

- будет стремиться избегать «институциональных ловушек»;

- пересмотрит вопрос о пожизненном найме государственных служащих [29].

Понятие корпоративистской модели бюрократии вытекает из понятия «государственный корпоративизм», который обозначает практику государственного регулирования частных и общественных организаций с целью учреждения государства как источника их легитимности и участия государственных служащих в их управлении [27].

Что касается советской (номенклатурной) модели, то здесь следует подчеркнуть, что как таковое понятие «государственная служба» отсутствовало. Новый порядок, установленный после революции 1917 года, внес кардинальные изменения в систему кадровой работы во всех секторах экономики. Во-первых, Декретом от 10 ноября 1917 года были упразднены сословия и чины, а также регламенты, постановления и уставы, регламентирующие



щие деятельность служащих. Во-вторых, главными принципами системы кадровой работы стали выборность и сменяемость работников, оплата их труда на уровне средней заработной платы рабочего, всеобщий контроль за мерой труда и потребления [30, с. 93]. В последующем огосударствление всех сфер общества обусловило становление общей системы кадровой работы на предприятиях, в партийных и государственных структурах.

Кадровая политика советского государства была нацелена на поддержку представителей рабочего класса. Поэтому представителям правивших ранее классов было отказано в правах занимать руководящие посты в государственном аппарате. На руководящие должности назначались лица преимущественно из числа представителей рабочего класса [31 с. 271], имеющие опыт партийно-организационной и партийно-агитационной работы в нелегальных условиях. Так, в 1922 г. в общем составе членов губисполкомов КазАССР имели стаж работы в советских органах до 1 года – 12,6%, от 1 до 2 лет – 17,7%, от 2 до 3 лет – 23%, свыше 3 лет – 42,3%. Стаж работы членов уездных исполкомов характеризовался следующим образом: до 1 года – 17,1%, от 1 до 2 лет – 21,3%, от 2 до 3 лет – 19,3%, более 3 лет – 42,3%. Около 60% советских работников губернских и уездных исполкомов Советов имели менее чем трехлетний стаж управленческой деятельности [32, с. 108].

Коммунистическая партия создавала специальные органы, которые занимались кадровой работой. Так, Управление кадров Центрального комитета Всероссийской Коммунистической партии большевиков было создано в 1939 году. Позже оно было преобразовано в Отдел партийно-организационной работы. Данная структура занималась подбором, расстановкой, аттестацией, направлением на повышение квалификации.

Не вдаваясь в подробный анализ, отметим, что в номенклатурной модели действовали следующие принципы:

- 1) общедоступность работы в государственных органах для всех советских граждан;
- 2) занятие должностей по партийному списку. Критериями включения в партийный список являлись: принадлежность к ком-

мунистической партии; высокая оценка предыдущей деятельности; благонадежность с точки зрения приверженности политическим и идеологическим принципам;

3) сменяемость кадров;

4) социальное равенство и отсутствие политических привилегий у сотрудников государственных органов по сравнению с другими членами общества [33, с. 47];

5) зависимость статусной и материальной мотивации от позиции в номенклатурной лестнице. В число этих благ входили как служебные блага и атрибуты (телефоны, машины, кабинеты и т.п.), так и социально-бытовые льготы и привилегии (оплата проезда в отпуск туда и обратно, льготное медицинское обслуживание в специальной поликлинике и больнице, особое пенсионное обеспечение и др.) [34, с. 16];

6) личная зависимость назначаемых работников от вышестоящих управленческих структур [35, с. 121].

По мнению Е.В. Охотского, советская модель носила закрытый характер, карьерный рост находился в зависимости от «способности понять, воспринять как свои собственные и беспрекословно реализовать директивы партии» [35, с. 124]. С.В. Качушкин считает, что принцип подчиненности государственного служащего (работника) вышестоящему руководству, а не закону, сближает государственную службу номенклатурно-советского типа с моделью государственной службы, основанной на патронажной системе [27]. Вместе с тем положительными моментами организации управления кадрами в советской модели являются повышение роли административно-штатных должностей, укрепление исполнительской дисциплины и ответственности.

Модель современного менеджизма тесно связана с внедрением рыночных принципов в государственную службу вследствие административных реформ. При этом основными задачами выступили: преобразование философии и культуры государственного управления, внедрение в государственный сектор и государственное управление духа предприимчивости, инициативы, заботы о клиенте. Во главу угла была поставлена цель ориентации

государства на потребителя, что послужило причиной появления концепции сервисного государства.

Американский ученый Д. Эдвардс, исследуя употребление термина «менеджеризм», отмечает следующие четыре компонента этого понятия:

- стремление к экономической эффективности;
- вера в средства и методы менеджмента как науки и в способность менеджеров использовать их для решения проблем;
- сознание «класса менеджеров», которое унифицирует значение менеджеров, возлагает ответственность за благополучие организаций непосредственно на плечи менеджеров;
- признание менеджера моральным фактором достижения наибольших результатов не только их организациями, но и обществом в целом [36].

Появление модели публичной службы гражданского общества связано с тем, что к концу XX века одной из наиболее существенных проблем управления современным государством стала проблема снижения доверия и уважения к власти со стороны граждан и частного сектора экономики. Международные институты, исследуя данную ситуацию, выработали рекомендации о необходимости повышения доверия к власти через налаживание постоянных взаимосвязей и партнерских взаимодействий между обществом и властью, обеспечение обратной связи между обществом как объектом государственного регулирования и государственной властью как регулятором общественных отношений. Для практической реализации такой обратной связи определяющими «внешними» параметрами управления государством должны стать его открытость и прозрачность.

На наш взгляд, с точки зрения системы кадровой работы модель менеджеризма повлияла на изменение подхода к организации кадровой работы в части пересмотра структуры аппарата управления, а именно: децентрализации и аутсорсинга государственных услуг, усиления роли руководителей. Последняя же модель делала больший акцент на изменение подходов управления, изменение поведения государственных служащих.

Г. Шеферд, используя понятие системы государственной службы, выделяет следующие модели: традиционную патронажную, современную патронажную, меритократическую, новый государственный менеджмент [29]. Е.В. Охотский по критерию особенности прохождения государственной службы выделяет: карьерную, номенклатурно-должностную, партийно-политическую, патронатную, ассимилятивную, дифференцированную модели [35, с. 129]. Ученые-юристы, с точки зрения характерных особенностей нормативной правовой реализации, предлагают выделить две концепции государственной службы: частно-правовую и публично-правовую [27].

Тем самым, в научной литературе существует широкий спектр классификации моделей и систем государственной службы. В них, зачастую, основными критериями классификации выступают такие элементы кадровой работы, как: поступление, назначение на должность, планирование карьеры и др. Вместе с тем исследование организации государственной службы отдельных стран позволило выявить, что указанные модели не существуют в чистом виде. Но они позволяют описать подходы к организации кадровой работы. Современные тенденции в организации кадровой работы можно сформулировать следующим образом:

- во-первых, обеспечение доступности государственной службы для каждого человека. При этом для отдельных стран быть резидентом не обязательно;

- во-вторых, процедуры поступления на государственную службу открыты и прозрачны, основаны на конкурсной системе;

- в-третьих, продвижение по службе административных государственных служащих осуществляется по принципу системы заслуг и достоинств. Для этого во всех странах широко используются такие инструменты, как аттестация, оценка и др.;

- в-четвертых, особое внимание уделяется системе повышения квалификации государственных служащих. В отдельных государствах действуют специализированные учебные центры;

- в-пятых, система кадровой работы реализуется через специализированные службы, управления, бюро.

Таким образом, исследование эволюции подходов к организации кадровой работы показало, что кадровая работа, как та-

ковая, известна обществу с древних времен. Ее возникновение тесно связано с появлением коллективного труда, который обусловил постановку проблемы подбора сотрудников, их обучения, координации деятельности. Постепенно разрозненные действия кадрового характера стали повторяться, закрепляться и формироваться в самостоятельный институт.

## **1.2 Система кадровой работы в государственных органах: сущность, цели и принципы**

На сегодняшний день государственная служба сформировалась как профессиональная сфера деятельности государственных служащих, которые представляют собой кадровый состав государственных органов. Процесс формирования, использования и развития кадрового состава государственных органов раскрывает содержательную составляющую системы кадровой работы. Несмотря на предельную ясность данного термина, раскрытие его сущности довольно сложный процесс. Это обусловлено тем, что, во-первых, результаты исследования эволюции подходов к организации кадровой работы в государствах показали, что как с научной точки зрения, так и в практическом отношении, она характеризуется наличием самых разнообразных подходов и концепций. Во-вторых, профессиональная деятельность государственных служащих отличается от других видов деятельности, так как она носит общественный характер и от качества работы государственных служащих зависит процветание государства и общества. Поэтому мы, руководствуясь этимологическим подходом, попытались вывести определение системы кадровой работы. Согласно данному подходу, нами выделены основные компоненты понятия: «система» и «кадровая работа». Каждый из них, как отдельные термины, хорошо изучены в экономической науке и в науке управления. Так, среди специалистов кадровая работа признана неотъемлемой составляющей организационной деятельности любого учреждения. Вместе с тем до настоящего времени не сформировалось видение кадровой работы как системы, в основе которой лежат цели, задачи, принципы, субъектно-объектные отношения и механизмы ре-

ализации государственной деятельности по кадровым вопросам, основанные на опыте, реалиях и перспективах развития данного общества. Такое видение сделало бы концептуальные основы кадровой работы целостными и целенаправленными.

Кадровая работа сложена из двух слов «кадры» и «работа». При наличии большого числа трудов, посвященных изучению понятия «кадры», до сих пор не выработано единое общепринятое определение. Вследствие этого в литературе представлены различные взгляды и научные выводы. Например, отдельные авторы под кадрами понимают основной, постоянный состав работников, образующий управленческие органы [37, с. 84; 38, с. 158]. Если первая часть определения достаточно ясна, то вторая часть требует некоторых пояснений. Мы полагаем, что в данном случае речь идет об управленческих органах не как о руководстве, а как об основе производства, то есть о тех работниках, без которых оно невозможно. В толковании А.А. Васильева кадры представляют собой основной, квалифицированный состав работников организации и всего общества и производства в целом [39, с. 98]. Тем самым автор в данном толковании совместил узкое и широкое понимание кадров. То есть кадры – это: во-первых, часть общества, имеющая определенную квалификацию; во-вторых, лица с определенной квалификацией, задействованные в определенном виде производства; в-третьих, квалифицированные работники организации.

Если сравнить два определения, то в последнем выделен признак «квалификация» как отличительная черта. Наряду с этим учтен стратегический аспект понимания кадров, что столь необходимо для раскрытия сущности системы кадровой работы в государственных органах.

В современной литературе вместо рассматриваемого понятия широко используется понятие «персонал». Изучение содержательной стороны данного понятия позволило выявить две его особенности:

а) сфера его применения ограничивается только рамкой организации;

б) при его описании не используется термин «квалификация».

Это обусловлено тем, что в литературе персонал представлен как полный личный состав занятых в организации, к числу кото-

рых относятся постоянно и временно работающие специалисты, служащие, рабочие [40, с. 56; 41, с. 25; 42, с. 298].

На основе сравнительного анализа понятий «кадры» и «персонал» можно прийти к выводу о том, что: с содержательной точки зрения понятие «персонал» шире понятия «кадры»; с точки зрения сферы применения понятие «кадры» шире понятия «персонал». Применительно к объекту нашего исследования отметим, что ученые преимущественно используют понятие «кадры государственного управления», под которым понимают не только действительных работников государственных органов, но и трудовые ресурсы страны [43, с. 63; 44, с. 56; 45, с. 31; 46, с. 40].

Хорошо известно, что работа означает какую-либо деятельность [47–48]. Совмещение двух понятий позволяет выделить, что кадровая работа представляет собой деятельность по управлению квалифицированным составом сотрудников государственного органа. Рассмотрение кадровой работы как управленческой деятельности предполагает, что она включает в себя разнообразные действия, методы и приемы, применение которых, в конечном счете, направлено на оптимальное использование ресурсов (в данном случае кадров). При этом все действия, методы и приемы, осуществляются во взаимосвязи. В результате формируется целостный комплекс взаимосвязанных элементов с определенной иерархичностью строения. Последнее подразумевает, что элементы располагаются на основе подчинения элементов низшего уровня элементам высшего уровня. В этой связи, относительно к кадровой работе справедливо использование более емкого термина «система кадровой работы». Здесь наши рассуждения основаны на том, что она является составной частью общей системы управления государственным органом, от успешного построения и эффективности которой зависит выполнение государственным органом своих основных функций. При этом данное понятие не следует смешивать с понятием «система управления персоналом», так как кадровая работа является составной частью управления персоналом.

В целом, система кадровой работы представляет собой совокупность приемов, методов, технологий, процедур работы с кадрами, объединенных в единый комплекс и вступающих в определенные отношения между собой и с внешней средой, чтобы осуществить

процесс комплектования, эффективного использования способностей и профессиональных навыков каждого отдельного сотрудника в реализации конечных целей государственного органа.

Особенности развития системы кадровой работы, ее роль в организационной системе определяют характеристику ее основных факторов: объекта и субъекта, целей, задач, принципов и уровней системы, а также структуры. Определение кадровой работы как управленческой деятельности предполагает наличие объекта и субъекта воздействия. В ходе поиска ответа на вопрос: «Что же следует относить к объекту и субъекту системы кадровой работы?» выяснилось, что здесь так же существуют различные точки зрения.

Само понятие указывает на то, что объектом работы являются кадры. Но сторонники теории менеджмента полагают: объектами управления могут быть не только физические единицы, но и процессы, отношения. В таком случае объекты системы кадровой работы государственного органа представлены не только сотрудниками, но и кадровыми процессами, технологиями, отношениями, складывающимися между всеми элементами системы. Хотя, на наш взгляд, основным объектом ее деятельности является квалифицированный состав сотрудников государственного органа.

В системе кадровой работы ведущая роль принадлежит субъекту. По мнению ученых, определение субъекта имеет «принципиально важное методологическое и практическое значение». Методологическое значение проблемы заключается в том, что ее решение позволит определить круг активных участников, задействованных в процессе регулирования социально-трудовых отношений, определяющих содержание управления персоналом, и на этой основе определить их интересы, формы и методы взаимодействия (взаимоотношений). В практическом плане решение проблемы субъектов связано с разграничением их функций, сфер компетентности, оптимизацией процесса принятия управленческих решений [49].

Субъектом является тот, кто осуществляет воздействие на объект. Применительно к системе управления персоналом Ю.Г. Одегов пишет, что он не ограничивается рамками организации и состоит из четырех групп. Это:

– функциональный аппарат, управляющий процессами подготовки, приема, адаптации и т.п.;



– линейный управленческий персонал, осуществляющий руководство подчиненными и коллективами;

– различные рабочие, профсоюзные и другие общественные организации;

– неформальные лидеры [50, с. 122].

В связи с тем, что кадровая работа является частью системы управления персоналом, то в данном случае субъектом выступают службы управления персоналом (кадровые службы). И когда мы говорим о системе кадровой работы, то мы исследуем ее как систему с позиции службы управления персоналом (кадровой службы).

При этом очень важно разграничивать функции и компетенции руководящего состава государственного органа, их кадровых подразделений, законодательно разграничивать их полномочия.

Существование системы предполагает, что она имеет общее назначение системы и общую направленность комплекса управленческих воздействий. С этой точки зрения целью системы кадровой работы является эффективное использование кадровых ресурсов страны в реализации целей и задач государства.

В соответствии с данной целью система кадровой работы реализует следующие задачи:

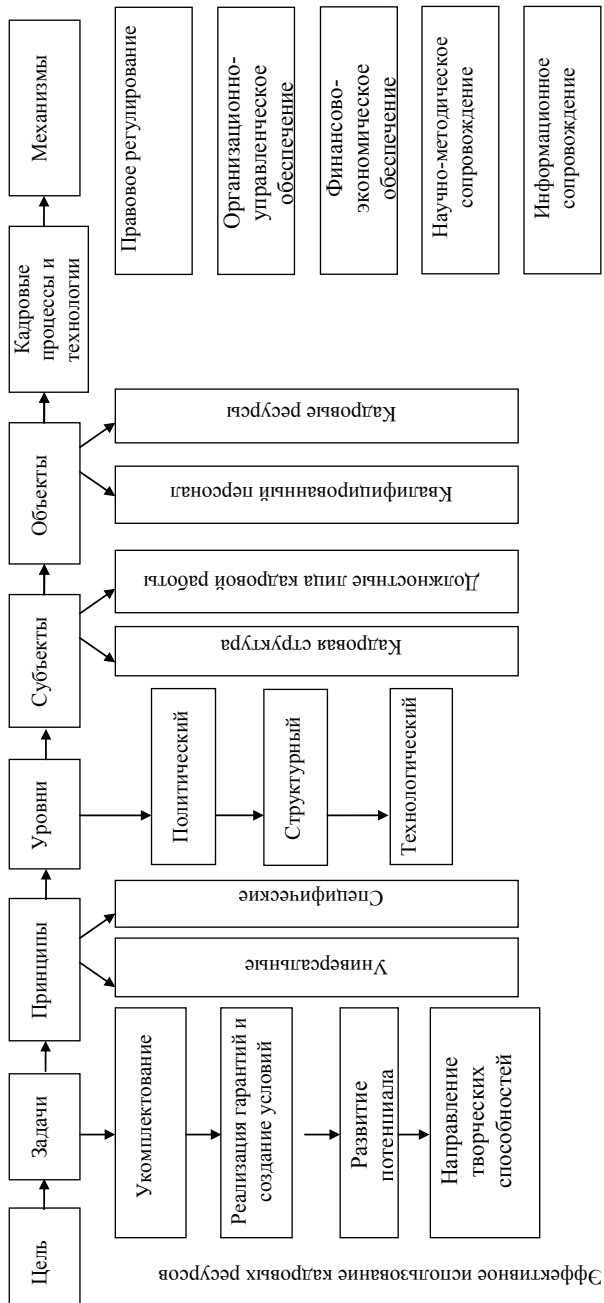
– отбор и комплектование государственного аппарата высококвалифицированными и профессиональными кадрами;

– создание гарантий и условий, стимулирующих государственных служащих к полной реализации своих знаний, умений и навыков;

– выявление и развитие потенциала каждого государственного служащего, группы, коллектива; направление профессиональных и личностных способностей государственного служащего на разрешение проблем сферы его деятельности.

Реализация вышеуказанных задач направлена на достижение цели системы кадровой работы. При этом функционирование системы кадровой работы базируется на основополагающих положениях, то есть принципах.

Они проходят красной нитью через всю систему, и каждое кадровое отношение или процесс реализуется в рамках установленных принципов (рисунок 1).



Примечание – Составлено авторами.

Рисунок 1 – Система кадровой работы в государственных органах

Совокупность принципов системы кадровой работы можно разделить на две группы: универсальные и специальные. Универсальными принципами определяется суть всей системы кадровой работы, они свойственны для кадровой деятельности в любой сфере общественной жизни.

К ним относятся следующие принципы:

– научная обоснованность, то есть все приемы, методы, технологии, процедуры работы с кадрами должны быть результатом научного осмысления;

– законность. С учетом того, что государственная служба регламентируется целым рядом нормативных правовых актов, то все приемы, методы, технологии, процедуры работы с кадрами должны осуществляться в рамках действующего законодательства;

– гласность. В данном контексте важно, чтобы система кадровой работы была прозрачной и открытой, должна обеспечиваться доступность информации о системе, ее функционировании и результатах, возможность ее общественного контроля, а также доступность работнику сведений, необходимых для осуществления своих функций;

– ориентация на качество. Внедрение системы менеджмента качества в деятельность государственных органов подразумевает, что: а) все процессы, которые были выделены в организации, вносятся в общую систему процессов с контролем их выполнения и четким руководством; б) будет осуществляться непрерывный мониторинг всех несоответствий работы системы с последующим устранением этих несоответствий путем улучшения качества работы системы. Следовательно, системе кадровой работы важно стремиться к соответствию ожидаемым требованиям за счет отлаженности процессов, результативности деятельности, а также соответствия результата ожидаемому эффекту;

– демократичность. При принятии решений следует обеспечить механизм участия работников в системе управления;

– преемственность, обеспечение устойчивости системы при движении кадров и структурных изменениях. Преемственность как стабильность кадровой работы не исключает мобильности,

которая вытекает из принципа научной обоснованности и ориентации на качество. Мобильность означает поиск и внедрение новых научно обоснованных форм, приемов и методов кадровой работы. Она является необходимым условием выполнения принципа ориентации на качество, так как «качество – показатель, не имеющий реальных предельных границ» [51, с. 61];

– учет традиций (учет традиций культуры данного общества позволяет системе стать реальной для осуществления и принимаемой кадрами) [52, с. 38; 53, с. 58; 54, с. 43; 55, с. 115];

– дебиюрократизация. Данный принцип логично рассматривать как условие реализации принципа ориентации на качество. Но именно бюрократия является основной проблемой всех систем организации государственной службы, что особо выражено в деятельности служб управления персоналом (кадровой службе) [56, с. 99].

Государственные служащие осуществляют не просто управленческую, а государственно-управленческую деятельность, то есть являются ответственными за организацию жизнедеятельности государства. В свое время Д. Осборн и П. Пластрик писали: «Государство создается ради весьма ограниченной и конкретной цели: для того, чтобы люди могли удобно, благополучно и мирно жить» [57, с. 8]. Несовершенство государственной службы, ее неспособность эффективно организовать и управлять своими кадрами свидетельствует о том, что с таким же результатом будет осуществляться организация и управление жизнедеятельностью общества.

Действующая практика показывает, что реальной деятельности государственных служащих свойственны бюрократическая волокита (необоснованное увеличение времени выполнения той или иной задачи), перестраховка (переадресация ответственности), административные формы принятия решений, ограниченность действий подчиненных в сочетании с неограниченной властью руководства. Это приводит к тому, что «полностью искажаются цели, задачи и функции государственной службы, что вполне четко ощущают на себе граждане даже в условиях тоталитарного и авторитарного политических режимов, предполагаю-

щих идеологическое программирование» [58, с. 36]. Государство с неэффективной государственной службой не может быть демократическим в реальности, так как власть народа реализуется и через институт государственной службы.

Кроме того, проанализировав принципы государственной службы, представленные в различных источниках [59–61], можно заключить, что такие принципы, как «равный доступ к государственной службе» и «стабильность», так же следует отнести к универсальным принципам кадровой работы.

А современная кадровая работа в государственных органах должна основываться на следующих специальных принципах:

– профессионализация и морально-нравственная ориентация государственных служащих (отбор и продвижение государственных служащих по критерию профессионализма и морально-нравственных качеств личности: честности, ответственности, отзывчивости и т.п.), обеспечение механизма постоянного профессионального и личностного роста. Включение морально-нравственной ориентации как принципа отражает насущную необходимость формирования такой государственной службы, которая вызывала бы уважение и доверие со стороны граждан;

– социальная защищенность государственных служащих (полное социальное обеспечение государственных служащих с привязкой к профессиональному росту);

– оперативный контроль, в частности контроль за эффективностью и качеством деятельности государственных служащих.

Как видно, специальными принципами регулируется работа не всей организации, а служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов. Специальные принципы согласуются с универсальными принципами, определяют все кадровые отношения и процессы (поиск, подбор, отбор кадров,хождение службы и карьерный рост, профессиональное развитие кадров). Система кадровой работы государственных органов реализуется и подразделяется на три уровня: политический, структурный и технологический.

Политический уровень представляет собой научно-теоретическую (концептуальную) базу системы кадровой работы в госу-

дарственных органах. Это уровень кадровой политики, определяемой государством в программных документах, концепциях, нормативных правовых актах. В ее рамках разрабатывается и утверждается общегосударственный подход к зарождению, развитию и рациональному использованию кадров.

Структурный (организационный) уровень представляет собой совокупность государственных учреждений, организаций, должностных лиц, реализующих кадровую политику в кадровой работе на практике. Основным социально-профессиональным институтом здесь являются службы управления персоналом (кадровые службы).

Технологический уровень определяет составляющие кадровой работы (методы, способы, технологии, формы воздействия на кадры), применяемые непосредственно в решении точечных задач управления персоналом.

Для дальнейшего исследования отметим возможность обозначения структурно-технологического уровня кадровой работы как отличного от политического. Структурно-технологический уровень, таким образом, объединяет субъекты осуществления кадровой работы и применяемые ими кадровые технологии и является наиболее близким к самому объекту кадровой деятельности. Следовательно, недопустимо применять односторонний подход к осуществлению кадровой работы государственных органов, сводимой к одной только организационно-управленческой деятельности.

Кадровая политика в сфере государственной службы Республики Казахстан нацелена на создание профессионального государственного аппарата. На уровне государственного органа она реализуется в форме управления персоналом и представляет собой общее видение кадровой работы по сохранению, укреплению и развитию кадрового потенциала, а также по созданию профессионального и высокопроизводительного сплоченного коллектива государственного органа, способного своевременно реагировать на внешние вызовы с учетом стратегии государства.

Система кадровой работы включает в себя кадровые технологии и кадровые процессы. Под кадровыми технологиями подраз-

умеваются совокупность методов и организационных процедур, которые направлены на оптимизацию кадровой деятельности государственных органов. С их помощью определяются соответствие профессиональных и личностных качеств государственных служащих потребностям организации, характеру исполнения служебных обязанностей, эффективность их труда, осуществляются планирование и управление карьерой государственного служащего, обучение, повышение квалификации.

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 [62, с. 174–180].

Функционирование системы обеспечивается за счет механизмов. В управленческой деятельности применяются различные механизмы [63, с. 29–36; 64, с. 88; 65, с. 55–56; 66, с. 33–39]. С учетом того, что кадровая работа является разновидностью управленческой деятельности, то применительно к ней мы выделили следующие механизмы:

- правовое регулирование;
- организационно-управленческое обеспечение;
- финансово-экономическое обеспечение;
- научно-методическое сопровождение;
- информационное сопровождение.

Механизм правового регулирования кадровой работы позволяет реализовать кадровые процессы и технологии в определенных правовых рамках при помощи правовых средств.

Организационно-управленческое обеспечение кадровой работы предполагает формирование организационно-штатной политики государственной службы, в результате которой структура и штатная численность государственного аппарата соответствуют потребностям общества. Он включает также организационно-кадровый аудит, который отражает функционально-распорядитель-

ное обеспечение управления кадрами. В этой связи необходима полнота и четкость определения полномочий каждого института государственной власти (президент, парламент, правительство, министерства, ведомства), так как именно в их профессиональную деятельность входит обязанность нормативно регулировать работу подотчетных структур, которые разрабатывают и реализуют государственную политику (советы, рабочие группы, центры, комиссии и др.). Помимо этого, в рамках организационно-управленческого обеспечения должна быть сформирована подсистема приема и прохождения государственной службы: отбор, подбор кадров, профессиональная адаптация и коррекция, профессиональная подготовка, назначение на должность при служебном карьерном росте. Многие ученые единогласно утверждают, что управление персоналом требует направленности такой подсистемы на человека, а формализация – лишь завершающий этап ее формирования [67, с. 19; 68, с. 39; 69 с. 62; 70, с. 22].

Организационно-управленческое обеспечение предполагает устройство информационных потоков. Результатом становится управленческое решение.

Информационные потоки проходят через иерархию субъектов кадровой работы в структуре государственного органа. На всех уровнях управления выделяются структуры, специализирующиеся на высокотехнологичной реализации кадровой работы. Организация деятельности таких субъектов, регулирующих кадровые отношения и процессы, должна быть направлена на создание условий для профессионального развития государственного служащего на основе его социально-трудовой мотивации.

Неотъемлемый элемент системы кадровой работы в государственных органах – научно-методическое сопровождение, которое обеспечивает категориальный аппарат и методологическую основу кадровой работы [71, с. 52]. Особо востребовано научное обоснование при разработке государственной кадровой политики. В демократическом обществе такая политика должна основываться на деятельностном подходе, предусматривающем, что «в основе трудовой деятельности лежит потребность, являющаяся источником активности человека» [72, с. 230]. Сдерживающими



факторами взаимодействия субъектов кадровой работы на уровне организации, малых групп и индивидов являются: несовпадение интересов, разная значимость элементов трудовой жизни для различных субъектов, отсутствие обратной связи и необходимой информации, различные представления о роли субъектов в системе управления, межличностные отношения, нежелание взаимодействовать с кем-либо вообще и др. Соответственно условиями успешного взаимодействия являются: общая значимость цели для всех участников, увлеченность процессом, атмосфера понимания и доверия, возможность каждому проявить свою индивидуальность, принятие партнера, понимание и осмысление позиций других, взаимодействие ради единой цели, совпадение граней переживаний [73, с. 29].

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 «вращения» профессионалов государственного управления.

К основным и важным задачам научно-методического сопровождения относятся: определение закономерностей и новых тенденций кадровых процессов; изучение кадровой потребности в специалистах на уровне центральных и местных органов управления; своевременное внесение рекомендаций по корректированию кадровой политики и программ ее реализации; разработка инноваций в кадровой работе и привлечение общественности к этому процессу.

Система профессионального образования особенно важна для руководящих кадров государственной службы и, по мнению П.А. Сельцовского, обеспечивает необходимый минимум стабильности в сложных политических и социально-экономических условиях [74, с. 49].

Профессиональное обучение руководящих кадров государственной службы должно быть направлено на разрешение важных задач, призванных:

– осуществлять управленческую подготовку руководящего

состава для обеспечения профессионального выполнения функций в отношении возглавляемой ими группы кадров (отдела, организации в целом);

– повышать профессиональный уровень руководителей по основным направлениям их деятельности с учетом предъявляемых требований согласно предполагаемой либо занимаемой должности и места работы;

– повышать правовую культуру, в том числе формировать знания и компетенции, необходимые для соблюдения законности при реализации административных функций руководства и контроля, по контролю за соблюдением законности действий возглавляемой им группы кадров (отдела, организации в целом);

– развивать политическую культуру, необходимую руководителю для понимания государственных целей и задач современного этапа развития, а также для формирования лояльности к проводимому политическому курсу среди подчиненных;

– совершенствовать психолого-педагогическую подготовку, необходимую руководителю для воздействия на подчиненных, управления их межличностными отношениями на службе и координации их действий.

Финансово-экономическое обеспечение нацелено на создание условий, обеспечивающих взаимодействие качества работы (услуг), оказываемых государственным органом, и объектов финансового обеспечения по его выполнению. Данный механизм позволяет повысить престижность труда государственных служащих, социальную защищенность, сосредоточить их деятельность на решении своих должностных задач без отвлечения на заботы о материальных нуждах. Во избежание абсолютизации социальной защиты со стороны государства Л.Н. Кочеткова предлагает избежать «кризиса социального государства», понимая под нуждами только необходимое для жизнедеятельности работника и его семьи в данное время и данных условиях [75, с. 149].

Оплата труда и социальная защита государственных служащих требует соответствия уровню и значимости решаемых ими государственных задач. Иными словами, уровень заработной платы государственных служащих должен быть не ниже среднеста-

тистической по сравнению с иными сферами экономики страны.

Изучение механизмов реализации управленческой деятельности показало, что учёными-исследователями не затронут механизм информационного сопровождения, играющий в современном мире все более значимую роль для совершенствования кадровой работы. Информационное сопровождение кадровой работы в государственных органах реализуется организационно-методической и интеллектуальной деятельностью в виде сбора, анализа, хранения и использования информации о государственном служащем или кандидате на государственную должность. При работе с информацией должен строго соблюдаться принцип законности: защита прав и свобод человека и гражданина; необходимость и достаточность сведений для работы в государственных органах; соблюдение унифицированных требований в работе с информацией [76, с. 94]; обеспечение доступности работнику любой касающейся его информации; обеспечение защиты персональных данных и частной информации о государственном служащем; обеспечение конфиденциальности при законной передаче информации.

Механизм информационного сопровождения также предполагает систему мероприятий, которая обеспечивает доступность гражданскому обществу информации о ходе осуществления кадровой политики государства, в частности: публичное уведомление о вакансиях; условия проведения конкурса и участия в нем; содержание конкурса; публикация информации о результатах конкурса; отражение в СМИ принципов кадровой политики; поддержка информационного диалога с общественными организациями, политическими партиями (потенциальные партнеры по формированию кадрового корпуса государственных органов); организация информационного обмена между государственными органами и их структурными подразделениями, а также с крупными бизнес-структурами о новых кадровых технологиях; повышение эффективности кадровой работы за счет использования информационных технологий.

Все вышеуказанные механизмы (правовое регулирование, организационно-управленческое обеспечение, финансово-эконо-

мическое обеспечение, научно-методическое и информационное сопровождение) должны действовать взаимосвязанно и слаженно в рамках системы кадровой работы в государственных органах.

Исследование системы кадровой работы на уровне отдельных государственных органов (министерства, ведомства, агентства) и регионов показало, что сохраняется ее структура, уменьшается лишь масштабность кадровой работы. На уровне служб управления персоналом (кадровых служб) представленная система реализуется через совокупность организационных форм, технологических способов и приемов.

Таким образом, на основе представленной системы служба управления персоналом (кадровая служба) государственных органов выполняет следующие функции применительно к подведомственным ей кадрам:

- разрабатывает собственную стратегию в области работы с кадрами в государственном органе;
- составляет планы кадровой работы;
- определяет, развивает и использует кадровый потенциал;
- определяет оптимальность кадрового состава;
- осуществляет поиск, отбор, наем, увольнение кадров;
- осуществляет переводы и ротацию;
- выдвигает кандидатуры для кадрового резерва и ротации;
- организует оперативную оценку деятельности, аттестацию, профессиональную ориентацию, трудовую адаптацию, мотивацию, подготовку, переподготовку, повышение квалификации работников;
- осуществляет управление конфликтами интересов;
- обеспечивает соблюдение режима труда;
- управляет деловой карьерой;
- контролирует и оказывает воздействие на трудовое поведение кадров;
- проводит меры по социальной защите кадров;
- проводит оценку эффективности работы кадров;
- осуществляет кадровое делопроизводство.

Как видно из приведенного перечня функций, служба управления персоналом (кадровая служба) государственного органа

должна представлять собой штат профессиональных сотрудников с широкими управленческими полномочиями.

В состав кадров, которыми управляет такая кадровая служба, входят все государственные служащие государственного органа: от низового специалиста до руководителей структурных подразделений (управленческие кадры). Ввиду таких широких полномочий и объекта управления, служба управления персоналом (кадровая служба) государственного органа должна быть независима и подотчетна уполномоченному органу по делам государственной службы.

Делопроизводство стоит в представленном списке на последнем месте, но занимая значительную часть рабочего времени, должно осуществляться отдельными работниками, не реализующими управленческие функции.

Кадровая работа в государственных органах должна выделяться своей социальной направленностью, так как выполнение государственных задач напрямую зависит от качества труда каждого государственного служащего. Последнее, в свою очередь, зависит от раскрытия потенциала служащего, морально-нравственных качеств его личности, правового сознания и уровня ответственности [77, с. 286].

К реформированию системы кадровой работы в государственных органах государственные служащие должны активно привлекаться, так как выявление и изучение их интересов, потребностей и предпочтений в работе выступает стартовым этапом. В свою очередь профессиональная и социальная удовлетворенность государственных служащих – результат эффективной кадровой работы.

Тем не менее, и этого будет недостаточно, если не учесть интересы конечного потребителя работы государственных служащих – граждан. При восприятии государственным служащим государства как работодателя, перед которым он несет ответственность и которое обеспечивает ему материальные и социальные блага, а непосредственного начальника как единственного, от кого зависит его карьера, искажается природа демократического государства. Для реализации государственных задач важна идентификация государственного служащего с государством, а

граждан – с источником государственной власти, с налогов которых государственный служащий получает материальные и социальные блага. Карьерный рост государственного служащего также должен быть увязан с оценкой его работы прямыми или опосредованными потребителями. Исходя из вышеизложенного, очевидно, что удовлетворенность потребителей государственных услуг является необходимым показателем эффективности кадровой работы в государственных органах.

Кроме того учитывать интересы и государственных служащих и потребителей их услуг требует содержание последнего стандарта качества ISO-9004, согласно которому политика качества должна быть ориентирована на все заинтересованные стороны. Такой подход обеспечивает повышение результатов деятельности и рентабельности всей организации [78, с. 14].

По существу, в основе системы кадровой работы в государственных органах должна лежать стратегия, направленная на формирование, развитие и рациональное использование человеческих ресурсов страны. С помощью системы кадровой работы кадровый потенциал общества должен быть преобразован в его эффективный административный ресурс. Такой результат показывает, что проводимая кадровая работа в государственных органах должна быть интенсивна по своей характеристике и обеспечивать высокое качество государственного управления. В противном случае кадровая работа будет реализоваться в экстенсивном типе, что влечет постоянный рост финансовых расходов на кадровый корпус, численности государственного аппарата, неудовлетворенность работой государственных служащих ни гражданами, ни самими государственными служащими.

Показателями эффективности системы кадровой работы в государственных органах, помимо удовлетворенности государственных служащих и потребителей государственных услуг, должны выступать: положительная динамика по результатам кадровых технологий, системность органов управления кадрами, правовое отражение научно-обоснованной концепции. Все эти показатели являются результатом действия механизмов системы кадровой работы.

Таким образом, система кадровой работы синтезирует в себе преимущества поведенческого, организационного, административного, системного подходов и позволит создать усовершенствованный механизм управления кадрами, который может стать эффективным, профессиональным и престижным.

### **1.3 Зарубежный опыт организации кадровой работы на государственной службе**

Мировая практика дает огромное разнообразие подходов к организации кадровой работы на государственной службе. Эти подходы формируются под воздействием различных исторических, культурных, социально-экономических, политических, конфессиональных и иных особенностей развития страны. В построении системы кадровой работы в государственных органах важную роль играют несколько факторов, среди них: нормативное правовое регулирование государственной службы и управление государственной службой. Первый фактор связан с наличием нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации государственной службы в определенной стране. В США основным нормативным правовым актом является Закон Пендлтона, который был принят в 1883 году. В последующем, в 1993 году Конгрессом был принят Закон Хэтча. Во Франции действуют комплексные законы, такие как Закон от 13 июля 1983 года «О правах и обязанностях чиновников» и Закон от 11 января 1984 года «Статус публичной службы». В соответствии с этими актами все служащие, независимо от того, на чьей службе они находятся – государства либо коммун, департамента или района, подчинены минимуму общих правил. Наряду с общими действуют и специальные статуты по видам административных органов. В Великобритании действует программа «Улучшение управления в правительстве: следующие шаги». В Канаде – Закон «О гражданской службе» 1908 года, впоследствии, в 1967 году, гражданская служба переименована в публичную службу, Закон «О трудовых отношениях на государственной службе». В ФРГ – Общий Закон

«О правовом положении государственных служащих» и Закон «О федеральных государственных служащих» в новых редакциях 1985 года. В Японии – Закон «О государственных служащих». В КНР – «Временное положение о государственных служащих» 1993 года.

Второй фактор связан с наличием «эффективной внутренней системы управления самой государственной службой» [79], которая обычно представлена специальными государственными органами или подразделениями государственных органов, к компетенции которых относится обеспечение и развитие системы государственной службы. В США кадровые полномочия распределены между Советом по защите системы заслуг и Офисом по управлению персоналом (Office of Personnel Management). Последний обеспечивает централизацию и координацию деятельности кадровой службы в административно-государственном управлении. Офис располагает полномочиями: назначать государственных служащих на должность, способствовать карьерному продвижению, проводить оценку их труда, повышать квалификацию, поощрять и привлекать к ответственности, разрабатывать рекомендации для совершенствования кадровой работы. Совет по защите заслуг в свою очередь должен обеспечить соблюдение законов, касающихся государственной службы по найму, ее прохождения соответственно принципу «системы заслуг» и увольнения [80, с. 110]. Кроме того, в каждом федеральном ведомстве создается Совет по управленческим ресурсам, который определяет процедуру найма и отбора на руководящие должности.

Отдел высшего руководства тесно контактирует с учреждениями, подбирая, оценивая и анализируя номенклатурную группу административных государственных служащих. В его функции входит организация работы советов по квалификации. Представителям советов Управления по итогам сверки квалификационных данных с точки зрения определенной должности приходится работать с ведомственными советами, оценивающими деятельность кадровых учреждений при министерствах [81, с. 36].

Во Франции вопросами функционирования системы местной государственной службы занимается Национальный центр го-



сударственной территориальной службы, во главе которого стоит Административный совет. Данный совет состоит из равного представительства местных коллективов (коммун, департаментов и округов) и представителей профсоюзных организаций местных служащих. Национальный центр государственной территориальной службы занимается вопросами образования местных государственных служащих; организует конкурсы на замещение должностей; проводит экзамены для продвижения по службе, получения нового ранга или новой должности; принимает участие в исследованиях, касающихся проблем образования.

В Великобритании функция набора кадров закреплена за Комиссией гражданской службы по кадровым вопросам и Агентством по оценке и отбору кандидатов для государственной службы. Комиссия гражданской службы занимается отбором на средние и высшие должности гражданской службы (юристы, экономисты, инженеры, администраторы) через специальные конкурсы. Отбор кандидатов проводят отделы Комиссии по административным, научным, техническим должностям, а также общий отдел по отбору на юридические, информационные и другие должности.

В Канаде этим занимается Комиссия гражданской службы, в ФРГ – Высший институт государственных органов, в Японии – Совет по делам персонала, в КНР – Министерство кадров.

В компетенцию Комиссии гражданской службы Канады входят не только вопросы набора, но и увольнения. Комиссия возглавляется независимым агентством, подотчетным Парламенту страны. Комиссия имеет региональные и окружные подразделения. Также Комиссия уполномочена создавать специальные органы – Советы, для решения вопросов государственно-служебных отношений и разрешения споров между администрацией и государственным служащим по вопросам прохождения государственной службы.

Центральный орган по управлению государственной службой – Казначейский Совет Канады определяет общую административную политику государственной службы; ее организационную структуру, механизмы контроля за ее функционированием; об-

щую политику в отношении личного состава государственной службы.

Итак, во всех рассматриваемых странах существуют нормативные правовые акты и специальные органы, занимающиеся вопросами государственной службы. Особенности системы кадровой работы в данных странах можно описать через анализ таких кадровых технологий, как отбор, управление карьерой и продвижение, обучение и др.

*Отбор на государственную службу.* В рассматриваемых странах прием на государственную службу четко регламентирован, но имеет свои особенности. В отборе на государственную службу существуют различия между элитарной (относительно закрытой) системой отбора кадров, которые характерны для ФРГ, Франции, Японии, где усложненная программа конкурсного отбора – средство поддержания элитарности, и гибкая система отбора на конкурсной основе, применяемая в Великобритании, США, Канаде [22, с. 109].

Например, в Великобритании процедура найма различается в зависимости от ступени, группы и характера должности. Так, все государственные должностные лица подразделены на 2 основные категории: политиков, заменяемых в ходе ухода правительства в отставку, и администраторов – профессионалов, нанимаемых на постоянную работу Комиссией гражданской службы.

На технические должности 1 и 2 ступеней приходят по особой процедуре и требуют одобрения Премьер-Министра. Перемещения на 3 ступени должны быть одобрены Управлением по делам Кабинета.

Процедура конкурсного отбора администраторов состоит из письменного доклада, тестов, интервью и заключительного собеседования прошедших испытания с сотрудниками Отдела по окончательному отбору.

В Канаде Комиссия гражданской службы определяет отборочные критерии, то есть «квалификационные стандарты». Отбор на государственную службу осуществляется через конкурсный экзамен.

Во Франции проводятся конкурсы трех типов: внешний, вну-

тренний и открытый. Их отличия между собой состоят в следующем: к участию во «внешнем» конкурсе допускаются кандидаты, поступающие на государственную службу, во «внутреннем» – те, кто продвигается по службе, имеют некоторый опыт, в «открытом» – все желающие, отвечающие требованиям стандарта [82, с. 75].

Конкурс предполагает проведение устного и письменного экзаменов. По результатам экзаменов составляется рейтинг претендентов. Если жюри не одобрило ни одного кандидата или же представлено недостаточное число претендентов, а должностных вакансий больше, возможно составление дополнительного списка [83, с. 182]. Для некоторых должностей категорий «А» (служба контроля, инспекций) допускается произвольный выбор администрации, т.е. внеконкурсные процедуры. Также если замещаемая должность не настолько важна для них, не применяют сложную и дорогую конкурсную процедуру и проводят внеконкурсную процедуру набора.

Конституция Франции закрепила равный доступ к государственной службе, который запрещает любую дискриминацию по полу, убеждениям либо взглядам претендента. Но в случае, если претендент имеет взгляды, несовместимые с должностью или противоречащие общечеловеческим нравственным нормам, отклонение его кандидатуры необходимо. Если в приеме на государственную службу отказано, это можно обжаловать в судебном порядке [84, с. 189].

В США занятие должностей, помимо «патронажного» метода, «проводится в «открытой» и «закрытой» формах и основывается на «системе заслуг».

«Закрытая форма» предусмотрена для комплектования высших должностей государственного аппарата (министров, их заместителей и помощников), ряда министерств и ведомств (государственного департамента, ФБР, ЦРУ, служб здравоохранения и лесного хозяйства) [85–86].

При «открытой» форме существует четыре типа назначений на карьерные и общие высшие административные должности:

- 1) карьерное назначение посредством конкурсного отбора

на основе модели управленческой квалификации на карьерные должности;

2) некарьерное назначение, проводимое Офисом по управлению персоналом, на общие должности;

3) временное назначение на срок не более трех лет на общие должности для выполнения специальных работ;

4) чрезвычайное назначение на срок не более 18 месяцев на общие должности в случае особых обстоятельств.

Кроме этого, в США законодательно закреплена норма, предусматривающая прохождение определенного срока подготовительной службы для занятия последующей должности путем сдачи квалификационного экзамена. Внеконкурсные назначения касаются лиц, впервые назначаемых на средние и низкие (технические) должности государственной службы и так называемой «патронажной системы», где на должности назначаются лица, пользующиеся особым доверием Президента или глав министерств и ведомств [87, с. 66].

В ФРГ лица, находящиеся на государственной службе, делятся на три группы: чиновники, служащие и рабочие. Различия в их статусе определяются характером их взаимоотношений с государством, порядком приема на работу, прохождения и прекращения службы, вознаграждения за работу, предъявляемыми к ним требованиями, содержанием их прав и обязанностей.

Различие между государственными служащими и гражданскими служащими (и рабочими) государственной службы состоит в том, что если первые назначаются на службу, то со вторыми (и третьими) заключается трудовое соглашение. Государственные служащие назначаются пожизненно, тогда как трудовое соглашение со служащими и рабочими может быть расторгнуто. Для оплаты труда чиновников законом устанавливается денежное содержание, труд служащих и рабочих оплачивается в соответствии с тарифным соглашением. Чиновники получают государственную пенсию, а служащие и рабочие – пенсию на основе договора о социальном страховании.

Порядок приема на государственную службу регулируется федеральными законами по единой системе для всех трех уров-

ней государственной службы: федерации, земель и общин. Комплектование кадрами осуществляется на конкурсной основе. К каждому уровню государственных должностей предъявляются квалификационные требования. Например, для занятия низшего уровня необходимым условием является успешное окончание основной общеобразовательной школы или подготовительная практика по будущей специальности. Средний уровень предполагает окончание реального училища, подготовительную годичную практику, сдачу экзамена. Для повышенного уровня необходимо школьное образование, имеющее право на поступление в высшую школу, подготовительная практика к занятию должности в течение трех лет, сдача экзамена на право службы в этой должности. Для высшего уровня – окончание высшей школы, подготовительная практика к занятию должности в течение минимум двух лет, сдача экзамена на право прохождения государственной службы.

В частности, федеральные государственные служащие принимаются на должность Федеральным президентом либо его представителем посредством вручения претенденту грамоты о его назначении. Грамота содержит отметки: «с испытательным сроком», «почетный служащий», «временно», «пожизненно», но если изменяется характер деятельности – обозначается новый статус.

Наряду с этим государственная служба предусматривает определение испытательного срока, но не более чем пять лет. Назначить на постоянную государственную службу могут лишь после того, как будет успешно пройден испытательный срок, а также достигнут возраст двадцати семи лет.

Интересен опыт временного замещения должностей. К примеру, если у руководителя отдела возникают причины, препятствующие выполнять свою работу, им назначаются один или несколько помощников с определенными полномочиями, так называемые «временные руководители». Более того, если, по мнению служащего, заданная ему работа не отвечает его способностям или ему хотелось бы выполнять какую-либо другую, об этом должна быть уведоmlена кадровая реферативная группа. В такой ситуации кадровому работнику вменяется в обязанность

провести личную беседу со служащим и представить результаты руководителю.

Система организации кадровой работы Японии построена на «принципе заслуг» [88, с. 46]. Назначение на государственную службу производится на основе конкурсных экзаменов, которые проводятся по принципу «открытых дверей», введенному в Японии еще в конце XIX века и действующему до настоящего времени. Организацией конкурсных экзаменов занимается Совет по делам персонала. Экзамены для впервые поступающих на государственную службу проводятся по отдельным группам:

- для лиц, окончивших высшие учебные заведения;
- для лиц, имеющих неполное высшее образование;
- для лиц, окончивших средние учебные заведения.

Система «пожизненного найма», действующая в Японии, предполагает длительную (вплоть до ухода на пенсию) службу работающего по найму в одной организации, где должность и размер его жалованья ставятся в прямую зависимость от продолжительности непрерывного стажа. Вместе с тем данная система предопределяет практическое отсутствие межведомственной мобильности чиновников, что стало одной из наиболее характерных черт государственной службы в Японии. В то же время особенно часто, каждые два-три года, перемещения чиновников внутри их ведомства.

В Японии хорошо развит институт наставничества. Каждый молодой специалист имеет закрепленного за ним наставника, на которого возлагается оказание помощи в освоении профессии, решении возникающих проблем [89, с.214]. Наставник назначается также тем лицам, кому выставлено предупреждение о понижении карьеры, и по инициативе самих государственных служащих, желающих поучиться у более опытного или успешного коллеги. При принятии решения о карьерном продвижении служащего определяющее мнение принадлежит наставнику.

Кроме этого, в Японии действует налаженная система талант-менеджмента, то есть совокупность мероприятий по выявлению и развитию кадрового резерва. Работа служб управления персоналом (кадровых служб) с будущим резервом начинается

еще во время учебы, когда выявляются молодые люди с определенными способностями, привлекаемые впоследствии с целью обеспечения успеха в развитии учреждения [90, с. 143–146].

Опыт поиска и резервирования потенциальных перспективных претендентов еще на стадии обучения (в институтах и университетах) должен быть введен и в практику государственной службы Республики Казахстан.

Кроме этого, при составлении рейтинга высших учебных заведений следует особое внимание уделить таким критериям, как «удовлетворенность работодателей качеством подготовки специалистов» и «количество трудоустроенных выпускников».

К японскому стилю организации кадровой работы относят и практику деятельности кадровых служб КНР, основанную на вековых традициях [91, с. 89; 92, с. 95; 93, с. 6]. Работники являются должностными лицами, включенными в кадровый реестр, пользующимися соответствующими правами и занимающимися работой по общественному управлению. Их делят на 6 типов: 1) руководящие работники и сотрудники государственных органов; 2) партийные функционеры Коммунистической партии Китая, руководители и сотрудники аппарата демократических партий; 3) военнослужащие действительной службы, занимающие посты командира взвода и выше; 4) руководители и сотрудники общественно-политических и массовых организаций; 5) специалисты разных профилей; 6) управленческие работники государственных предприятий и учреждений.

Организацией и проведением мероприятий, связанных с конкурсом на государственную службу на уровне центральных административных органов, занимается Экзаменационный центр государственных служащих при Министерстве кадров. На уровне народных правительств провинций, автономных районов и городов центрального подчинения существуют аналогичные ведомства.

Экзаменационная (конкурсная) система распространяется на замещение неруководящих должностей: делопроизводители, сотрудники секторов, секретари заместителей заведующих и заведующих отделами, помощники референтов, референты, помощники инспекторов и инспектора.

Система конкурсного отбора не распространяется на руководящие должности и неруководящие должности государственных служащих высших и средних рангов.

Это объясняется тем, что государственные служащие низового звена представляют собой основу административных органов, осуществляющих непосредственное обслуживание граждан. Отсюда возникает необходимость проведения данной категории служащих через все этапы конкурсного отбора с проверкой их по всем статьям, что в контексте китайской действительности, на фоне политических и экономических преобразований, выглядит как осознанная необходимость.

*Управление карьерой и продвижение.* В США Совет по защите системы заслуг разрабатывает квалифицированные стандарты по продвижению, которые определяют требования по успешному выполнению данной деятельности [94, с. 98]. При этом каждый государственный орган планирует продвижение своего персонала по служебной лестнице. В случае возникновения вакансий при недостаточности количества претендентов из числа работающих в данном учреждении проводится открытый конкурс.

В Великобритании система карьеры по служебной лестнице отличается жесткостью каждого из уровней. Довольно малочисленны переходы в иное министерство. По традиции министерская иерархия выделяет служащих по возрасту [95, с. 123]. Известным английским политологом Д. Стилом делается особый акцент на таком факте: «дженералистам свойственно обобщение опыта работы механизма целого государственного аппарата» [96, с. 48–49]. Но по нашему мнению, способность обобщения опыта работы целого государственного аппарата должна выставляться как требование только к государственным служащим, занимающим политическую должность.

Сторонники административных государственных служащих считают современную систему государственного правления Великобритании усложненной, так как «дженералистам» не под силу справиться с поставленными задачами, а эксперты затрачивают массу времени на изложение возникшей проблемы просто и доступно для «неспециалиста».



Аргументируют и следующим: акцентирование на улучшении всего управления препятствует развитию других конкретных, узких направлений и целевых задач. Есть мнение о необходимости поиска оптимального и разумного баланса [97, с. 16; 98, с. 56].

В ФРГ действует соответствующая структура карьеры, обеспечивающая продвижение по служебной лестнице всех достойных специалистов. Одним из условий карьерного роста является повышение профессиональной квалификации чиновников, которое осуществляется в специализированных образовательных учреждениях.

Карьера государственного служащего во Франции предполагает систематическое прохождение «внутренних конкурсов»: каждый служащий проходит внутренний конкурс каждые полтора-два года и в зависимости от результата может рассчитывать на продвижение по служебной лестнице повышение материального содержания и т.п. Результаты конкурсов обязаны быть преданы гласности, а любое назначение, повышение или отставка могут быть обжалованы в административном суде [99, с.84–85].

В Японии для карьерного роста строго соблюдается принцип постепенности. Карьерный рост находится в прямой зависимости от стажа, способностей и эффективности работы [100, с. 198–200].

В КНР статья 56 «Временного положения о зачислении на службу государственных служащих» предусматривает обязательность вакантных мест в государственных органах всех уровней для проведения ротации. Процедура ротации включает: перевод на другую должность, должностное перемещение, назначение на замещение и откомандирование для закалки.

Полагаем, что для апробации в казахстанской практике будут интересны «назначение на замену должности» и «откомандирование для закалки», применяемые в КНР. Назначение на замену должности предполагает определенный пункт карьерограммы, закрепляющий за особо отличившимся работником право на безусловное замещение одной или нескольких (в зависимости от структуры организации) конкретных руководящих должностей. Откомандирование для закалки представляет собой плановое от-

правление государственных служащих на временную работу в низовых учреждениях или предприятиях. Откомандирование было бы эффективным как дисциплинарная санкция и должно применяться в первую очередь в отношении руководящих должностей.

*Обучение.* В мировой практике вопросы профессионального обучения и развития являются приоритетными в системе управления персоналом государственной службы.

Обучение может быть организовано централизованным образом через центральный блок правительства, которое выделяет финансы на реализацию учебных программ, или децентрализованным, с ответственным органом каждого министерства, отвечающим за финансирование и управление программой.

В ряде стран, такой как Великобритания, нет единого центра по подготовке и переподготовке государственных служащих, каждый государственный орган обязан самостоятельно обучать своих сотрудников и повышать их профессиональную компетенцию. Программы обучения являются индивидуальными и соответствуют профессиональным потребностям каждого сотрудника.

В других же странах, как например ФРГ и Франция, обучение государственных служащих является централизованным. Обучение осуществляется в национальных школах и институтах управления. Вместе с тем, в этих странах на рынке образовательных услуг государственной службы широко представлены ведомственные образовательные центры и вузы, предоставляющие услуги по контракту.

Например, в ФРГ действуют такие учебные заведения, как Немецкий университет административных наук, г. Шпайер, Школа управления Хэрти, г. Берлин, Федеральная академия государственного управления, Академия управления земель Баден-Вюртемберга и Гамбурга, Академия руководящих кадров федерального министерства почты и связи, Федеральная академия военной администрации и военной техники, Федеральная финансовая академия и др. В Канаде функционирует Канадская школа государственной службы, в США – Институт государственных служащих (FEI), Центр развития лидерства, во Франции – Национальная школа управления (ENA), Региональные институты го-

сударственного управления, в Японии – Национальный институт политических наук (GRIPS), Колледж местного самоуправления (Local Autonomy College), Японская академия для муниципальных служащих (Japan Academy for Municipal Personnel (JAMP)), в КНР – Национальная Административная Академия, Пудунский институт подготовки кадров КНР, Цзинганшаньский институт подготовки кадров КНР, Яньаньский институт подготовки кадров КНР и др.

Во всех странах образовательные программы формируются в соответствии с потребностями государственного управления и государственной службы. В большинстве специализированных учебных заведений содержание, методика обучения, длительность семинаров (курсов) разрабатываются на основе консультаций с заказчиками, то есть с государственными органами. При этом в программы вносятся изменения и коррективы в зависимости от новой потребности.

Вузы, работающие на рынке образовательных услуг государственной службы, в преобладающей части предлагают собственные авторские программы.

С учетом многообразия программ можно провести следующую классификацию:

1) по структуре программ:

– обязательные курсы. Например, во Франции обязательным является прохождение курсов переподготовки при поступлении на государственную службу;

– курсы по выбору, направленные на получение более глубоких знаний, необходимых для роста уровня профессионализма и компетентности государственных служащих.

В последние годы наиболее популярными являются программы и консультации, нацеленные на развитие управленческих навыков и личностных компетенций. Эти программы реализуются почти во всех изученных учебных заведениях;

2) по составу аудитории. Преимущественно семинары (курсы) ориентированы на целевую аудиторию, то есть для государственных служащих определенной группы должностей и направления деятельности. Например:

- впервые поступившие в государственную службу;
- государственные служащие, занимающиеся определенной функциональной и предметной областью (стратегическое планирование, аудит и др.);
- государственные служащие, стремящиеся занять управленческие должности среднего уровня и желающие приобрести общие знания и навыки в сфере менеджмента;
- государственные служащие, стремящиеся занять более высокие посты, в том числе первых заместителей министров;
- кандидаты, способные стать руководителями высшего уровня;

3) по тематической направленности. Одно учебное заведение может предлагать от 100 до 450 наименований образовательных программ длительностью от одного дня и больше. Например, Немецкий университет административных наук в г. Шпайер предлагает курсы повышения квалификации, состоящие из семинаров: по управлению, законодательству, европейским отношениям, местному управлению и самоуправлению.

Канадская школа государственной службы реализует следующие программы: «Ускоренное повышение квалификации и профессионального развития руководителей» (АЕХДР) – для заместителей министров и руководителей департаментов; «Карьерные назначения» (САР) – обучение кандидатов, способных стать руководителями высших категорий; «Обучение менеджмента» (МТР) – для государственных служащих, которые стремятся занять управленческие должности среднего уровня; программа развития лидерских качеств.

Институт государственных служащих (FEI) предлагает такие программы, как: «Руководящие личности и организационное изменение», «Развитие команды для руководящего звена», «Лидерство в демократическом обществе», «Конфликты и переговоры», «Эмоциональная компетенция: работа с другими для получения результата», «Сотрудничество посредством организационных границ»;

4) по продолжительности. Продолжительность семинаров (курсов) зависит от содержания программ. Например, в Канад-

ской школе государственной службы курсы по лидерству проходят от 2 до 6,5 дней для руководителей и менеджеров. В Институте государственных служащих (FEI) полная программа развития лидерства требует от участника завершения пяти курсов в течение трех лет;

3) по методике обучения. Методика охватывает широкий спектр форм и видов обучения, такие как: очное обучение; дистанционное обучение; организация круглых столов; обсуждения. Например, в Канадской школе государственной службы действует система «Campusdirect», то есть отдельный портал для обучения в электронном формате, который содержит сотни онлайн-курсов и обеспечивает круглосуточный и бесплатный доступ к этим электронным ресурсам для служащих федеральных государственных ведомств.

В большинстве учебных заведений, где реализуются программы обучения государственных служащих, предусмотрена система онлайн-регистрации. Для этого на сайтах учебных заведений представлены перечень всех программ и их краткое описание на текущий год. В частности, краткое описание программ имеет следующую общую структуру:

- наименование, цель, задачи и ожидаемый результат курса;
- дата проведения;
- основные модули и преподаватели;
- стоимость обучения;
- контакты.

Регистрация на обязательные курсы Канадской школы государственной службы состоит из двух этапов:

1 этап – государственный служащий, который должен обучиться, предварительно работает с сотрудником службы управления персоналом (кадровая служба) государственного органа;

2 этап – государственный служащий изучает полное содержание, стоимость, график курсов школы, которые размещены на сайте, и самостоятельно регистрируется на элективные курсы.

На программы повышения квалификации государственных служащих Гарвардской школы государственного управления им. Дж. Кеннеди (США) регистрируются также на сайте. В отличие

от Канадской школы государственной службы для получения доступа к контенту программы требуется предварительная регистрация. Только после этого открывается доступ к программе. При этом на контакт выходит координатор программы, который консультирует и помогает получить всю необходимую информацию.

В Институте государственных служащих (FEI) допускается организация выездных курсов по заказу государственных органов. А программы лидерства для высшего управленческого звена преимущественно проводятся в управлениях Восточного Центра развития Менеджмента в г. Шепердстоун, Западного Центра развития Менеджмента в г. Денвере или в самом Институте государственных служащих (FEI) в г. Шарлоттсвилль.

В целом, в изученных учебных заведениях обучаются от 5000 до 10000 государственных служащих в год. Например, в Федеральной академии государственного управления (ФРГ) повышают квалификацию в общей сложности более 10 тысяч человек в год, а в Канадской школе государственной службы – около 8 тысяч государственных служащих [101].

В специализированных учебных заведениях большую часть предметов преподают приглашенные лектора. Например, в Колледже местного самоуправления Японии база лекторов включает порядка 1000 преподавателей, Японской академии для муниципальных служащих – 5000 преподавателей. А Институт государственных служащих (FEI) объединяет 150 преподавателей с опытом и полномочиями в различных областях.

В структуре специализированных институтов представлены департаменты по организации семинаров, которые занимаются планированием курсов, отбором лекторов и другими вопросами, связанными с семинарами (курсами).

Подводя итоги, можно заключить, что настоящее время характеризуется существованием трех моделей системы кадровой работы в государственных органах, которые добились за последнее десятилетие наибольшей результативности. К ним можно отнести:

– американскую (в ее основе в качестве главного механизма общественных отношений делового мира лежит индивидуальный подход);

– японскую (основана на принципах коллективизма, где признаются групповые ценности, более авторитетные, чем индивидуальные);

– западноевропейскую (сочетание основных черт, имеющих и в японской и в американской системах).

В указанных системах есть общие качества: активизируется человеческий фактор (с применением различных форм и методов), постоянно используются инновационные подходы. Однако каждая отличается своими особенностями, обусловленными специфическим развитием государств, приведенными в таблице 2.

*Таблица 2*

### **Особенности организации кадровой работы на государственной службе зарубежных стран**

Критерий	США	Япония	Европейские страны
Модель государственной службы	Позиционная	Карьерная	Смешанная
Институт, ответственный за организацию государственной службы	Офис по управлению персоналом	Национальное управление по кадрам	Центральный государственный орган по кадровым вопросам (отбор, подготовка, карьерный рост государственных служащих)
Подходы	Индивидуальный	Коллективный	Смешанный

Критерий	США	Япония	Европейские страны
Технологии и механизмы организации кадровой работы	Продвижение по результатам работы Советом по защите системы заслуг при каждом учреждении	Продвижение в рамках пожизненного найма с учетом стажа и возраста	Продвижение по результатам работы в совокупности со стажем
	Прием представителей всех социальных слоев населения, строгий контроль дискриминационных фактов	Прием только лиц японской национальности	Психологическая оценка кандидата на соответствие убеждений нормам морали и нравственности
	Конкурсный отбор и внеконкурсное назначение	Оценка политических и идеологических убеждений кандидата	
	Патронажная система	Конкурсные экзамены при замещении всех должностей	Внешний, внутренний и открытый типы конкурсов назначения на должность



Критерий	США	Япония	Европейские страны
	Узкая специализация государственного служащего	Система репутаций	Широкая специализация государственного служащего
	Сохранение ценных сотрудников	Поиск и резервирование потенциальных перспективных претендентов в вузах	Согласование потребности в кадрах с высшими учебными заведениями
	Предоставление государственным служащим права исправления ошибок	Контрактное закрепление должностных обязанностей	Судебное обжалование кадровых решений, в т.ч. приемных и аттестационных комиссий
	Институт защиты честных сотрудников от преследования	Институт наставничества	Временное замещение руководящих должностей
	Развитая система моральных стимулов		Строгий контроль за рабочей нагрузкой

Критерий	США	Япония	Европейские страны
	Преимущественно вертикальная карьера	Активная кадровая ротация: перевод на другую должность, должностное перемещение, назначение на замену должности, откомандирование для закалки	Ступени карьерного лифта
	Внимание к коммуникационным процессам, координации, прогнозированию	Развитая система выплаты компенсации, в т.ч. за рабочие перегрузки и ущерб здоровью	Внимание к целеполаганию, информационному обеспечению, принятию управленческих решений
		Заработная плата, конкурентная частному сектору	
		Преимущественно горизонтальная карьера	
		Многоступенчатость вертикальной должностной системы на основе рангов и разрядов	
		Внимание мотивации и повышению квалификации	
<i>Примечание – Составлено авторами.</i>			

Вместе с тем прослеживается тенденция конвергенции моделей государственной службы. Высокая мобильность человеческих ресурсов, активное использование зарубежного опыта при построении собственной модели государственной службы, обучение управленческих кадров в иностранных вузах, а также влияние международных организаций и транснациональных корпораций явились факторами глобализации, которые обусловили сближение систем государственной службы. Как показал анализ принципов и концептуальных основ их организации, в большинстве случаев эта универсализация основывается на европейских стандартах. Историческая самобытность еще в разной степени сохраняется в моделях государственной службы азиатских стран, но и здесь заметно возрастающее влияние прогрессивных достижений стран Европы. Как видно из приведенного анализа, службы управления персоналом (кадровые службы) зарубежных государственных органов наделены действенными функциями по участию в отборе и продвижении на должность.

Анализ различных подходов к организации кадровой работы на государственной службе зарубежных стран позволил выявить некоторые элементы, возможные для адаптации в Республике Казахстан.

В рамках нового этапа административной реформы, связанной с реализацией новой модели государственной службы, заслуживает внимания американский опыт по работе с высшими административными кадрами (*chief executive officer*), который может быть применен к административным государственным служащим корпуса «А». При этом важно правильно выбрать стратегию развития и определить характер службы высших административных кадров. На основе зарубежного опыта возможно формирование общей концепции с использованием нескольких подходов, предполагающих:

– формирование особой группы высших административных кадров, обладающих определенными качествами и специальным университетским образованием;

– разработку модели политической ответственности, когда назначение и деятельность высших административных кадров проходит под строгим политическим контролем;

– использование менеджмента, ориентированного на формирование группы высших административных кадров, способных эффективно управлять программами и работой государственной службы в стране.

После этого необходимо провести работу по следующим направлениям:

1) разработать особый механизм управления карьерой высших административных кадров;

2) найти рациональное соотношение между политическими и карьерными служащими;

3) повысить роль высших чиновников в политическом планировании и государственной кадровой политике;

4) создать специальные программы по их обучению, профессиональному развитию и мобильности, в том числе разработать отдельные программы профессионального развития в каждом министерстве и ведомстве.

5) организовать отдельную структуру, отвечающую за работу с высшими административными кадрами;

6) способствовать более активной ротации этих кадров между министерствами и ведомствами.

Из опыта Франции особый интерес представляет система отношений между государственным органом и государственным служащим и меры защиты государственного служащего. К таким мерам относится право на защиту и обжалование, которое предполагает право государственного служащего на полный конфиденциальный и обстоятельный доступ к своему досье, право на помощь защитника и «право суда равных себе», т.е. дело государственного служащего рассматривает орган, включающий представителей его служебного уровня. Также это предполагает практику обращения в административный суд и обжалования решения об отклонении кандидатуры не принятого на работу гражданина, но фактически этот механизм не запущен из-за отсутствия прецедентов.

Проблема «переработок» является одной из актуальных на государственной службе Республики Казахстан. В данном контексте полезным является изучение опыта ФРГ, где в функции служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов входит контроль за рабочей нагрузкой государственных служащих.

В ФРГ согласно нормативам у каждого государственного служащего должна быть определенная нагрузка, соответствующая его способностям, и ее превышение недопустимо. В ситуации, когда сотрудник не успевает или наоборот остается часть времени без работы, ему следует поставить в известность своего непосредственного руководителя. При бездействии руководителя о проблеме рабочего времени извещается вышестоящая инстанция. Помимо этого, сотрудник может поднять данную проблему, обратившись к сотруднику службы управления персоналом (кадровой службы) [102].

Таким образом, проведенный анализ зарубежного опыта показывает, что реформирование кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан должно осуществляться поэтапно и состоять из:

- 1) разработки концепции (и/или программы) построения системы кадровой работы в государственных органах;
- 2) определения правового, финансового и организационного механизмов реализации концепции (и/или программы) и контроля за процессами и результатами;
- 3) предварительной апробации различных моделей организации кадровой работы в виде пилотных проектов;
- 4) корректировки программ организации кадровой работы и выведения ее на нормативный правовой уровень по результатам экспериментов и контроля качества реализации пилотных проектов.

При этом для построения эффективной системы кадровой работы важно обеспечить децентрализацию и усиление связей по горизонтали; рациональное построение управленческих структур; оптимизацию процесса разработки и принятия решений в государственных органах.

## 2 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ КАДРОВОЙ РАБОТЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

### 2.1 Этапы становления и развития системы кадровой работы в государственных органах

Система кадровой работы в государственных органах является одним из основных инструментов формирования кадрового состава и повышения эффективности государственной службы. Эффективное функционирование данной системы зависит от уровня и качества ее организационно-правового обеспечения, который, в свою очередь, вытекает из нормативной правовой основы государственной службы.

Анализ 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 этот период 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 государственных органов осуществлялось в соответствии с общим трудовым правом и кадровыми технологиями, которые были унаследованы от советского периода. Как следствие, в организации кадровой работы преобладал номенклатурно-патронажный подход. Вместе с тем 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. В этих условиях возникла объективная необходимость выделения государственной службы от иных видов деятельности. Поэтому с середи-

ны 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. Они же послужили предпосылками для создания системы кадровой работы в государственных органах независимого Казахстана.

*Первый этап* (1995–1998 гг.). На этом этапе в Казахстане, одном 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. Если же конкурс объявлялся, то проводился на основе изучения документов претендентов. Лица, поступившие на государственную службу, были обязаны проходить испытательный срок до трех месяцев.

В целом, издание Указа в становлении кадровой работы в государственных органах в Казахстане явилось значительным шагом вперед, и одновременно были заложены предпосылки для дальнейшего ее совершенствования. Однако имелись отдельные слабые стороны данного документа. Например, отсутствие квалификационных требований к государственным должностям привело к тому, что на государственную службу принимались не подготовленные люди. Так, в рассматриваемый период у порядка 60%

акимов сел и сельских округов имелось лишь среднее образование. Это, как следствие, сказывалось на качестве их деятельности [103]. Отсутствие четких правил формирования и использования кадрового резерва привело к тому, что резерв кадров зачастую формировался формально и в дальнейшем, при назначении на должность, не учитывался [104, с. 11; 105, с. 64; 106, с. 18]. 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 [107, с. 24].

Несмотря на инновационный характер данного нормативного правового акта, который ввел новые подходы к организации кадровой работы в части поступления на государственную службу (конкурс, контрактная система), 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. По неполным данным, только в 1998 году сменяемость кадров на государственной службе составила 22% [108, с. 54]. В целом одна из главных причин несовершенства данного нормативного правового акта заключалась в том, что он разрабатывался на основе теоретических воззрений и зарубежного опыта, а не на реальных исходных данных.

*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 [109].

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 заместители, 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 заключалась 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 в соответствии с рисунком 2.



*Примечание* – Составлено по источнику: [113].

*Рисунок 2* – Порядок конкурсного отбора на государственную службу

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 [114]. Данный вывод подтвердился результатами социологического опроса 156 сотрудников служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов, проведенный в 2011 году. Лишь 11,5% респондентов полагают, что правила проведения конкурса можно назвать эффективными (таблица 3).

В дополнении этому хотелось бы отметить, что исследование конкурсных процедур в странах членах Международной организации труда в рамках распространения Конвенции №151 о трудовых отношениях на государственной службе (1978) показало, что в Казахстане, как и в других странах Центральной Азии, до сих пор действует патронажная система в лице «протекже» [115].

*Таблица 3*

**Оценка эффективности (действенности) нормативных правовых актов, регламентирующих систему кадровой работы**

Наименование нормативного правового акта	Удельный вес респондентов отметивших «эффективное», %
Закон Республики Казахстан «О государственной службе»	14,7
Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Реестра должностей административных государственных служащих»	5,7

Наименование нормативного правового акта	Удельный вес респондентов отметивших «эффективное», %
Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Правил проведения аттестации административных государственных служащих»	10,9
Указ Президента Республики Казахстан «Положение о кадровом резерве государственной службы»	6,4
Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы»	16
Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Правил наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих Республики Казахстан»	7,7
Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы «Об утверждении Правил проведения конкурса на занятие вакантной административной государственной должности»	11,5
Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы «Об утверждении Типовых квалификационных требований к категориям административных государственных должностей»	8,9
Положение о кадровой службе государственного органа	7,7
<i>Примечание</i> – Рассчитано по результатам социологического опроса.	

Действительно, в Республике Казахстане в силу объективных причин (высокое предложение труда при низком спросе на труд) при поиске работы превалирует использование личных родствен-

ных связей. Данное положение выступает зачастую источником коррупционных действий. По мнению 34% респондентов, одной из причин увольнения действующих работников по инициативе руководства являлось необходимость назначения на должность «своего» человека.

Во многих странах мира признано, что кадровый резерв государственной службы является ресурсом, определяющим успешное ее развитие и её конкурентоспособность в новых экономических условиях. В Республике Казахстан также особое внимание уделяется формированию и использованию кадрового резерва государственной службы. В частности, был издан Указ Президента Республики Казахстан «Положение о кадровом резерве государственной службы» от 4 декабря 2003 года №1243, который регламентировал вопросы формирования кадрового резерва политической и административной государственной службы и занятия государственных должностей гражданами, зачисленными в этот резерв.



*Примечание* – Составлено авторами.

*Рисунок 3* – Формирование кадрового резерва политических государственных служащих

Как видно из рисунка 3, административные государственные служащие, сотрудники квазигосударственного и частного сектора могут быть зачислены в кадровый резерв политической государственной службы в случае успешного прохождения отбора состоящего из двух этапов: экзамен на знание законодательства и собеседование.

Кадровый резерв административной государственной службы формировался двумя путями: 1) по рекомендации конкурсной комиссии из числа лиц, подавших документы на конкурс вакантной должности; 2) по рекомендации аттестационной комиссии государственного органа. Затем претендент на государственную службу (или государственный служащий) в течение срока пребывания в кадровом резерве (не более одного года с момента принятия решения уполномоченным органом) мог быть приглашен государственным органом для занятия вакантной административной должности.

Однако в рассматриваемый период удельный вес назначений из числа лиц, зачисленных в резерв, был очень низким. Зачастую механизм кадрового резерва использовался в целях продвижения «своего кандидата». Как следствие, всего лишь 11,5% респондентов полагают, что «Положение о кадровом резерве государственной службы» можно назвать эффективным.

Вопрос профессионального развития государственных служащих является одним из ключевых в системе государственной службы. Согласно статье 6 Закона «О государственной службе» за службами управления персоналом (кадровые службы) была закреплена функция организации обучения государственных служащих своего ведомства. В соответствии с Положением «О повышении квалификации и переподготовке кадров в Республике Казахстан», утвержденного приказом Министра образования, культуры и здравоохранения Республики Казахстан от 21 ноября 1997 г. № 444, каждый государственный служащий обязан был проходить не реже одного раза в 5 лет в течение всей трудовой деятельности. Периодичность прохождения специалистами повышения квалификации должна была устанавливаться работодателем.

По статистическим данным того периода порядка 50% государственных служащих центральных государственных органов не проходили повышение квалификации. Подавляющее большинство государственных служащих областного, районного и поселкового уровня вообще не имели возможности повышения квалификации за все время пребывания на государственной службе [103, с. 6]. Поэтому в 2004 году были утверждены Правила переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Согласно им обучение является нормативно закрепленной обязанностью государственных служащих по следующим направлениям: а) прохождение курсов переподготовки при поступлении на государственную службу и при назначении на руководящую должность; б) повышение квалификации не менее одного раза каждые три года. Внедрение правил позволило упорядочить процесс организации обучения государственных служащих, развить сеть учебных заведений, в число которых вошли Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, региональные центры обучения государственных служащих, ведомственные и частные учебные центры.

Несмотря на достигнутые успехи в построении отечественной системы обучения государственных служащих, имеются проблемы, которые требуют решения. В частности:

1) наблюдается формальный подход при оценке потребности в обучении и планировании обучения государственных служащих государственных органов;

2) тематика и содержание образовательных программ, предлагаемых учебными заведениями, не в полной мере удовлетворяют потребности государственных служащих;

Существуют различные модели оценки эффективности обучения. В модели Д. Кирпатрика выделено четыре уровня оценки эффективности обучения:

1) реакция слушателей на программу обучения;

2) оценка знаний и опыта, полученных слушателем по программе обучения;

3) оценка поведения на рабочем месте;

4) оценка влияния программы обучения на деятельность организации [116].

Первые два уровня оценки проводятся учебными заведениями с целью дальнейшего совершенствования организации обучения. Следующие два уровня оценки должны проводиться службами управления персоналом (кадровые службы). Однако в большинстве государственных органов данная работа не налажена.

Для оценки эффективности обучения, в рамках данного исследования, в 2011 году было проведено интервью 72 подчиненных трех руководителей, которые прослушали курс переподготовки государственных служащих, назначенных на руководящую должность, через месяц после окончания курса. На вопрос «Как изменилась работа вашего руководителя после прохождения курса переподготовки?» все опрошенные ответили, что каких-либо изменений не наблюдается и работа ведется в обычном режиме. Следовательно, после такой оценки подчиненных руководителями и сотрудниками служб управления персоналом (кадровые службы) должны быть проведены обсуждения и выявлены причины объективного и субъективного характера.

Квалификационные требования – это важный документ, который является основой принятия любых кадровых решений и таких процедур, как отбор, наем, аттестация, служебные перемещения, увольнение, повышение квалификации. Квалификационные требования и вытекающие из них должностные инструкции (обязанности) формируют рабочее поведение государственных служащих. Согласно Закону Республики Казахстан «О государственной службе» конкретные обязанности административных государственных служащих определяются на основе квалификационных требований и отражаются в должностных инструкциях. Уполномоченный орган по делам государственной службы утверждает типовые квалификационные требования к категориям административных государственных должностей. Каждый государственный орган разрабатывает свои квалификационные требования на основе типовых, а также должностные инструкции (обязанности). Однако службы управления персоналом (кадровые службы) государственных органов относятся формально



к разработке данных документов. В результате часты случаи, когда квалификационные требования недостаточно увязаны с должностными инструкциями (обязанностями). Основная причина в том, что ответственность за разработку должностных инструкций (обязанностей) возлагается на самого государственного служащего. Он, в свою очередь, отражает в нем лишь тот объем работы, который выполняет в текущий момент и исходит из своих фактических возможностей. Возможно поэтому, лишь 8,9% респондентов считают, что типовые квалификационные требования можно назвать эффективными. В этой связи с 2011 года уполномоченный орган по делам государственной службы взял на себя ответственность за определение порядка разработки и утверждения должностной инструкции административного государственного служащего.

Таким образом, 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, что потребовало дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы.

*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, име-

ющих 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 размер заработной платы государственных служащих привязан к категории должности и выслуге лет. В этой связи возникает несвязанность результатов деятельности государственного служащего с условиями вознаграждения, что порождает проблему низкой мотивации государственных служащих. В данном контексте оценка деятельности является общепризнанным инструментом, который может обеспечить связь между результатом деятельности и вознаграждением. Ввиду этого в 2007 году были утверждены Правила оценки качества работы административных государственных служащих [117].

Во многом определяющую роль в вопросах оценки качества государственного управления играет деятельность руководителей государственных органов, их структурных подразделений, ответственных за реализацию государственных функций и предоставление государственных услуг. Поэтому Правила содержали критерии оценки качества работы руководителей, а также их исполнителей. Однако Правила не содержали норм, устанавливающих прямой взаимосвязи между уровнем оплаты труда государ-

ственных служащих и результатами их деятельности. Основной формой вознаграждения являлось премирование в случае экономии. Между тем, в силу ряда причин в 2009 году действие Правил оценки качества работы государственных служащих как вида кадровой технологии было отменено.

Для кадровой работы важно наличие реестра должностей, который нормативно закрепляет связь иерархического положения каждой конкретной должности с её местом в структуре каждого вида государственного органа.

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.

В дополнение к этому, в центральных государственных органах были сокращены промежуточные звенья – заместителя начальника управления, начальника отдела, главного специалиста. В итоге организована новая пятизвенная структура управления: директор департамента, заместитель директора департамента, начальник управления, главный эксперт и эксперт.

С учетом достижений мировой практики для отделения политических и административных функций первого руководителя государственного органа в 2007 году в центральных государственных органах была введена новая должность ответственного секретаря.

Анализ должностных обязанностей ответственного секретаря, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан от 27 мая 2007 года №372, показал, что отдельные их обязанности конкурируют с компетенцией первого руководителя го-

сударственных органов. Например, решение вопросов, связанных с назначением, продвижением, аттестацией, обучением и увольнением административных государственных служащих, а также их материальное стимулирование. В рамках данного исследования, в 2011 году было проведено интервью 10 ответственных секретарей, которые на вопрос «Как Вы разрешаете проблемы при возникновении конкуренции ваших полномочий и руководства государственного органа?» ответили, что в результате такой конкуренции они вынуждены либо находиться в конфликте с руководством, либо поддерживать его кадровую политику. На сегодняшний день должность ответственного секретаря отнесена к административной государственной службе корпуса «А».

Таким образом, 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, внеконкурсно-го 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». Объективная необходимость введения такого понятия была связана с тем, что на государственной службе часто возникают ситуации, при которых имеет место противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и

надлежащим исполнением им своих должностных полномочий (или законными интересами физических и юридических лиц, государства), способное привести к причинению вреда этим законным интересам. При конфликте интересов государственный служащий должен принять меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Для этого он обязан в письменной форме уведомить руководство о возникшем конфликте или о возможности его возникновения. К мерам, которые способствуют предотвращению и урегулированию конфликта интересов, отнесены:

- исполнение должностных обязанностей государственного служащего другим лицом; изменение должностных обязанностей;

- перевод государственного служащего с его согласия на другую должность.

Согласно нормам законодательства государственный служащий и его руководители несут дисциплинарную ответственность за непринятие мер по предотвращению и урегулированию известных им случаев конфликта интересов. Однако данная норма либо больше носит декларативный характер, либо в отечественной практике число случаев «конфликта интересов» незначительно, так как число переводов по причине наличия «конфликта интересов» весьма мало.

Во-вторых, введена норма о дисциплинарной ответственности руководителей за увольнение по собственному желанию лиц, совершивших дисциплинарный проступок, влекущий увольнение по отрицательным мотивам.

В-третьих, введена перечень оснований, в соответствии с которыми государственные служащие признаются уволенными по отрицательным мотивам. Однако руководители государственных органов не раскрывают «отрицательные мотивы» увольнений. На такое поведение оказывают влияния объективные и субъективные факторы. К числу объективных факторов следует отнести азиатскую «коллективистскую» культуру, где преобладают традиции и родственные связи. К субъективным факторам следует отнести заботу о собственной репутации руководителя.

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 центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы. Это является внешней оценкой, проводимой уполномоченным органом по делам государственной службы. Данная методика позволяет провести оценку уровня развития кадровой работы в государственном органе по нескольким взаимоувязанным критериям и показателям.

Первая методика оценки по критерию «управление персоналом», была разработана в 2010 году и затем ежегодно совершенствовалась. Текущая методика включает в себя 4 критерия, которые отличаются от критериев 2012 года по количеству и содержанию (таблица 4).

**Критерии методики оценки  
по критерию управление персоналом**

Критерии (2012 год)	Критерии (2014 год)
1) порядок подбора персонала; 2) эффективность использования человеческих ресурсов; 3) уровень профессионализации государственных служащих; 4) уровень коррумпированности государственных органов; 5) уровень мотивации государственных служащих.	1) эффективность использования человеческих ресурсов; 2) обучение государственных служащих; 3) уровень коррумпированности государственных органов; 4) уровень удовлетворенности государственных служащих
<i>Примечание – Составлено по источнику: [118].</i>	

Эффективность использования персонала оценивается посредством показателей «уровень текучести кадров», «укомплектованность штата государственного органа», «продвижение государственного служащего», «фактическая продолжительность рабочего времени в государственном органе».

Обучение государственных служащих оценивается как сравнение плана и факта, то есть число подлежащих обучению – к фактическому числу обученных.

Уровень коррумпированности государственных органов учитывает количество государственных служащих, осужденных за совершение коррупционного преступления, в том числе являвшихся государственными служащими данного государственного органа на момент совершения преступления; количество государственных служащих, привлеченных к административной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, в том числе являвшихся государственными служащими данного государственного органа на момент совершения правонарушения; количество государственных служащих, привлеченных к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

Удовлетворенность государственных служащих оценивается посредством показателей «степень вовлеченности работников в деятельность государственного органа», «степень удовлетворенности системой поощрения и социальным обеспечением», «степень удовлетворенности возможностями карьерного роста», «степень удовлетворенности организацией труда», «степень удовлетворенности порядком подбора персонала», «степень удовлетворенности работой службы управления персоналом (кадровой службы)».

Методика стремится всесторонне оценить процесс управления персоналом, в том числе все аспекты системы кадровой работы. При этом, по данным Центра оценки эффективности деятельности государственных органов АО «Институт экономических исследований», результаты оценки по критерию «управление персоналом» показали, что ситуация местных исполнительных органов и центральных государственных органов отличается. Несмотря на это, ситуация с управлением персоналом в государственных органах улучшается [119].

Из вышеизложенного следует, что совершенствование нормативных правовых актов, происходившее в 2009–2010 годах, было направлено на усиление ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения. Также 2010 год ознаменовался введением оценки эффективности деятельности государственных органов по критерию «управление персоналом».

Вместе с тем 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 направ-



лены 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, перспективами карьерного роста, условиями социальной защиты [120–121]. Кроме этого, изучение статистики назначений на государственные должности выявило, что руководителями государственных органов при отборе на вакантную должность предпочтения отдавались горизонтальным и вертикальным переводам. Тем самым модель государственной службы Республики Казахстан постепенно становилась более «закрытой» (карьерной) [122]. В итоге 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 [123]. При этом 2012 год был полностью посвящен подготовке дополнений и изменений в действующие нормативные правовые акты, разработке отдельных новых документов, их всестороннему обсуждению с привлечением представителей отечественной и зарубежной академической среды, специалистов-практиков разных сфер, общественных организаций и др. В результате, на сегодняшний день издано 18 Указов Президента Республики Казахстан, а также 14 нормативных правовых актов уполномоченного органа по делам государственной службы.

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 государственную службу.

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 (для кандидатов, занимающих государственные должности в территориальных подразделениях цен-

тральных государственных органов) и Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан; б) 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.

Каждый государственный орган по согласованию с уполномоченным органом по делам государственной службе вправе самостоятельно определять вид конкурсной процедуры в соответствии с отраслевой направленностью деятельности государственного органа, спецификой и должностными обязанностями той или иной вакантной государственной должности, для занятия которой проводится конкурсный отбор. Они могут использовать дополнительное тестирование на знание профильного законодательства, письменный экзамен, собеседование (индивидуальное или групповое).

На заседаниях конкурсных комиссий предусмотрено участие наблюдателей и экспертов.

Тем самым новый подход нацелен на привлечение на государственную службу наиболее подготовленных специалистов, обладающих необходимыми знаниями, личностными качествами, практическими умениями и навыками, владеющих современными методами государственного управления.

Посредством перевода в корпус «А» таких должностей, как ответственные секретари, руководители аппаратов, акимы (руководители) районов, сокращено число политических государственных должностей, на которые действовал механизм «назначения».

Кроме этого, в законодательстве конкретизированы такие понятия, как: должностные лица, должностные полномочия, служебная этика государственных служащих (Закон дополнен новой главой), карьерное планирование (определено как процесс опре-

деления этапов профессионального развития государственного служащего), ротация кадров. Следует отметить, что такая важная для всего корпуса государственных служащих кадровая технология как ротация ограничена Законом до должностных перемещений только корпуса «А» в рамках карьерного планирования. Законом для обеспечения преемственности знаний и опыта на государственной службе введен институт наставничества и стажировки, для определения эффективности и качества работы введена система оценки государственного служащего, предусмотрено награждение нагрудным знаком «Үздік мемлекеттік қызметші», введена новая статья «Антикоррупционное поведение государственных служащих». Особо следует отметить, что модернизация государственной службы особое внимание уделяет профессионализации работников служб управления персоналом и повышению статуса данных служб [124–125].

Действительно, вышеотмеченные и другие нормы нового законодательства о государственной службе в корне модернизируют систему кадровой работы в государственных органах. Между тем, дальнейшие приоритеты реформы государственной службы тесно увязаны с системой кадровой работы. В качестве новых приоритетов озвучены: развитие управления талантами, улучшение инструментов тестирования, внедрение оценки компетенций руководящего звена, законодательное отграничение понятия «коррупции» от «нарушений служебной этики», введение института «Советника по этике», создание Комиссии по защите меритократии, обеспечение постоянной обратной связи, внедрение системы управления рисками [126].

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. Это, в свою очередь, отражалось на улучшении кадровых процедур, кадровой документации, правил и техники оформления кадровых решений и отчетности по кадровому составу и их движению, появлении новых кадровых технологий, пересмотре роли места служб управления персоналом (кадровых служб).

Анализ деятельности служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов показал, что степень автоматизации кадровой работы различная. Если в одних государственных органах под автоматизацией понимается внедрение компьютерной программы, автоматизирующей все виды кадровых процессов, то в других государственных органах под автоматизацией понимают составление отчетов в Excel и работа с ЕСЭДО. Между тем, дальнейшие реформы государственной службы должны быть тесно увязаны с созданием единой автоматизированной системы учета кадровой работы «е-кызмет» по уровням и классам. Это позволит обеспечить, в конечном счете, укрепление законности, открытости, прозрачности и доступности информации о кадровых решениях, повышение качества кадровой работы.

## **2.2 Анализ кадрового состава государственной службы**

Система кадровой работы, в первую очередь, направлена на формирование квалифицированного кадрового состава государственных органов. Структура кадрового состава государственных органов определяется в соответствии со стоящими перед организацией задачами и требованиями к их количественному и качественному составу. Лимиты штатной численности центральных и местных исполнительных органов определяются постановлениями Правительства Республики Казахстан от 15 апреля 2008 года № 339 «Об утверждении лимитов штатной численности министерств и иных центральных

исполнительных органов с учетом численности их территориальных органов и подведомственных им государственных учреждений» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21 мая 2014 г.) и №1324 от 15 декабря 2004 года «О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29 апреля 2013 г.).

Анализ кадрового состава начнем с оценки укомплектованности кадрами в целом. Статистические данные свидетельствуют, что укомплектованность за период с 2005 по 2013 годы находится на уровне 92–95% (таблица 5). Это означает, что в государственных органах из года в год остается определенное число вакантных мест, которые не заполняются по ряду причин. К числу таких причин могут быть отнесены:

1) отсутствие интереса граждан поступать на государственную службу;

2) осуществление назначений на должности из кадрового резерва или в порядке перевода;

3) «пробелы» в организации кадровой работы в государственных органах по части прогнозирования и привлечения кадров; правило «сохранения вакантных мест» с целью создания искусственной экономии средств и обеспечение «люфта» на случаи оптимизации штатной численности государственного органа при новой волне административной реформы [127].

*Таблица 5*

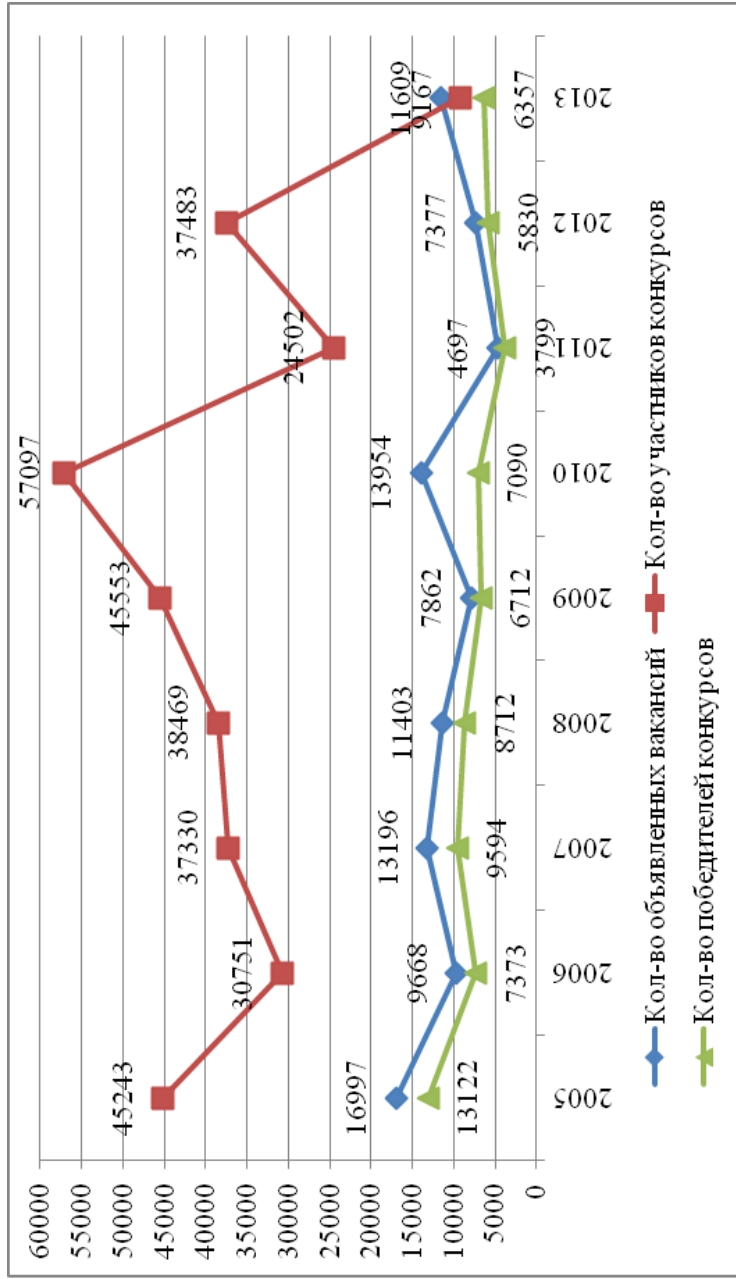
**Динамика изменения численности государственных служащих за период 2005–2013 гг.**

Период	Штатная численность	Фактическая численность	Укомплектованность, %
2005	101935	94167	92,4
2006	103505	95174	91,9

Период	Штатная численность	Фактическая численность	Укомплектованность, %
2007	104152	94949	91,2
2008	104004	94961	91,3
2009	102747	96935	94,3
2010	90730	87389	96,3
2011	91559	87422	95,5
2012	91077	86887	95,4
2013	97831	90220	92,2
<i>Примечание – Составлено по источнику: [128].</i>			

Между тем, из рисунков 4 и 5 видно, что у граждан присутствует высокий интерес к поступлению на государственную службу. В современных условиях мирового кризиса, когда снижение предпринимательской активности с последующим сокращением объема производства и торговли ведет сокращению рабочих мест, государственная служба представляется привлекательной сферой труда, где работник может рассчитывать на постоянную занятость. По данным уполномоченного органа по делам государственной службы, конкурс на одно место с 2,6 в 2005 году возрос до 5,8 в 2009 году. При этом в 2013 году резко снизился до 0,8.

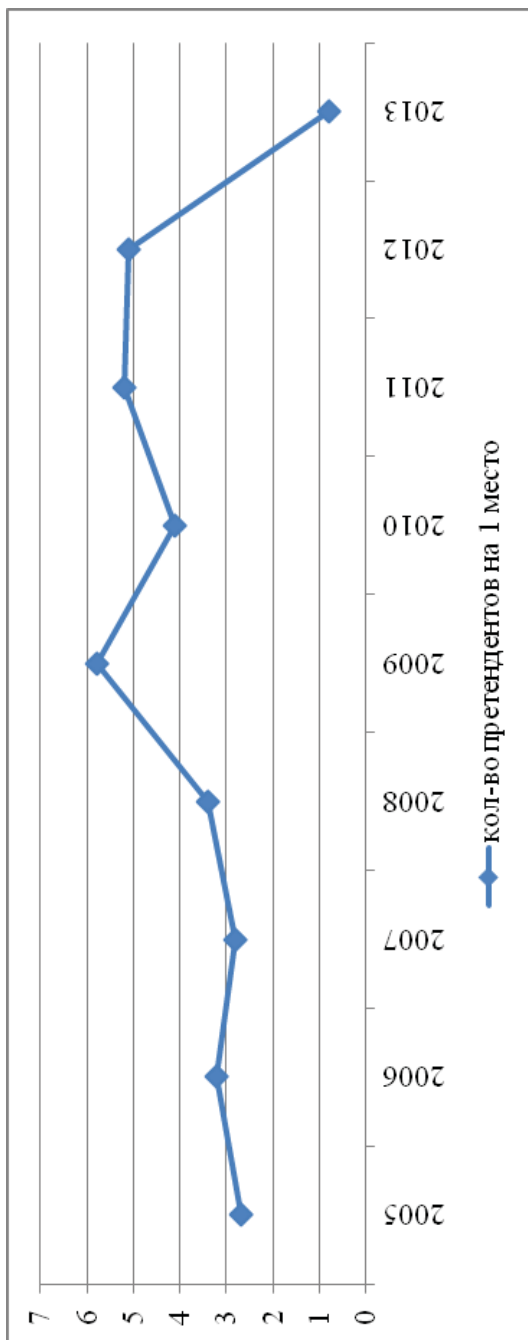
Составлено по источнику: [128].



Примечание – Составлено по источнику: [128].

Рисунок 4 – Соотношение между количеством объявленных вакансий, числом претендентов и отобранными лицами за 2005–2013 гг.





Примечание – Рассчитано по данным источника: [128].

Рисунок 5 – Число претендентов на 1 место за 2005–2013 гг.

Результаты изучения мотивов поступления на государственную службу среди государственных служащих в 2011 году позволили установить, что главным мотивом они отметили желание принести пользу обществу, затем следует гарантия постоянной работы и стабильного положения, стремление обеспечить перспективы служебного роста. В мотивах поступления на государственную службу среди граждан превалирует желание получить постоянную работу, затем – получение возможности самореализации и желание приобрести опыт, ожидание карьерного роста. Перспективность государственной службы и стремление занять достойное место в обществе занимают в данном рейтинге четвертое и пятое места.

Недоукомплектованность государственных органов кадрами могут быть следствием плохой организации кадровой работы в государственном органе в части прогнозирования потребностей в кадрах, своевременного планирования работы по профессиональному развитию кадров, принятия мер по предотвращению негативных тенденций, таких как: отток кадров, понижение уровня квалификации, прием документов, проведение заседаний конкурсных комиссий.

Социологический опрос претендентов на государственную службу, проведенный в 2011 году, показал, что:

- удовлетворенность процессом приема документов составила 95,3%;

- удовлетворенность процедурой организации и проведения тестирования составила 91,2%;

- 81,5% респондентов считают, что состав конкурсной комиссии соответствует Правилам;

- работу конкурсной комиссии оценили на «отлично» и «хорошо» соответственно 53,7 и 31,9% респондентов. При этом 50,9% респондентов ответили, что доверяют конкурсной комиссии, а 68,1% – удовлетворены решением конкурсной комиссии [121].

В то же время 1,9% респондентов считают, что необходимо пересмотреть состав конкурсной комиссии и включить в состав представителей гражданского общества (НДП «Нұр Отан», СМИ и др.). Не удовлетворены решением комиссии 5,5% респондентов. По результатам социологического опроса можно заключить,

что уровень доверия к конкурсному отбору составляет 67,3%, что соответствует уровню прошлых лет [121].

В данном контексте необходимо отметить, что 2013 года процедура отбора на административную государственную службу полностью модернизирована. Модернизация процедуры отбора положительно отразилась на росте уровня доверия населения к открытости процедуры отбора. Так, по данным уполномоченного органа по делам государственной службе уровень доверия населения к системе конкурсного отбора кадров составил 80% в 2013 году [129, с. 1].

Следующей причиной недоукомплектованности государственных органов кадрами, как говорилось выше, является тенденция сохранения определенного процента вакантных мест с целью:

- а) создания искусственной экономии средств;
- б) обеспечения «люфта» на случаи оптимизации штатной численности государственного органа при новой волне административной реформы.

Статистические данные, представленные на рисунке 4, свидетельствует о вакансиях, которые сохраняются и после конкурса. Так, в 2005 году был объявлен конкурс на 16997 вакансий. На них подали документы 45243 человек. Конкурс прошли 13122 человек. В данном случае 3875 вакансий остались открытыми. Такая ситуация сохраняется из года в год. Так, за последние восемь лет в среднем более двух тысяч вакансий остаются не заполненными. А в 2013 году наблюдается рост штата на свыше 6000 единиц, которые остаются вакантными.

В этом случае возникает вопрос о неэффективности действующих кадровых технологий, что не позволяет привлечь на государственную службу наиболее подготовленных людей, обладающих необходимыми знаниями, личностными качествами, практическими умениями и навыками, владеющих современными методами государственного управления. Либо вакантные должности – это источник искусственной экономии средств. Повторяющийся характер данного явления, возможно, вытекает из объективной потребности государственного органа. Ведь система

финансирования деятельности государственного органа не предусматривает «фонд премирования». Сэкономленные средства зачастую выступают источником премирования по результатам кварталов. В данных случаях премия зачастую выполняет роль компенсации за сверхурочные работы.

Необходимость обеспечения динамичного развития молодого государства Республики Казахстан при обостряющихся внешних вызовах требует усиленной работы государственного аппарата. Как следствие, в общем числе поручений, поступающих в государственные органы, значительную часть занимают «срочные» и «весьма срочные» поручения со сжатым сроком исполнения. Срочность их исполнения отражается на режиме труда. Так, обычный рабочий день государственного служащего составляет 10–11 часов вместо 8 часов, предусмотренных Трудовым кодексом. Результаты опроса государственных служащих, проведенного в разные годы, показывают, что основную часть государственных служащих не удовлетворяют условия труда. Так, опрос порядка 5000 государственных служащих страны, проведенный в 2011 году, показал, что удовлетворенность государственных служащих режимом работы составила 5,2%, а объемом и содержанием работы – 5,9% [121]. Опрос 177 государственных служащих, проведенный в 2013 году, показал, что удовлетворенность государственных служащих условиями работы составила 28,8%, организацией работы – 24,3%, содержанием работы – 31,1% [130]. Кроме этого, итоги оценки эффективности деятельности государственных органов по критерию «управление персоналом» за 2010–2012 годы подтверждают наличие проблем переработок в государственных органах [118]. В конечном счете, такое положение дел ведет к ухудшению морально-психологического климата в коллективе, здоровья государственных служащих, отрицательно сказывается на семейных отношениях.

Данная ситуация характерна и для работников соседних государств. Независимое исследование российских экспертов показало, что существует множество организаций, где люди работают от 48 до 100 часов в неделю. При этом многие работодатели точно не знают, сколько работают их подчиненные, насколько велики

переработки. К причинам переработок относятся: а) высокая загруженность (рост объема работ, новые стандарты, конкуренция, сокращение штата сотрудников и ограниченность бюджета); б) неправильная организация труда; в) привычка перерабатывать (многими длинный рабочий день воспринимается как возможность продемонстрировать лояльность работодателю. Руководители, задерживаясь на работе допоздна, создают определенный стиль поведения и у подчиненных) и др. [131]. Между тем, работники полагают, что они тратят эффективно 87% рабочего времени, специалисты – 93%, руководители среднего звена – 95%, руководители высшего звена – 97% [132].

Наряду с этим, под давлением постоянной критики о раздутости штатов и необходимости выполнения задачи по созданию компактного государственного аппарата Правительство Республики Казахстан несколько раз принимало меры по оптимизации штатной численности государственных органов. Последний раз это имело место в 2009 году. В результате штатная численность государственных служащих сократилась с 102747 до 90730 в 2010 году, то есть на 11,7%. Однако с 2011 года наблюдается положительный рост штатной численности. В 2013 году штатная численность государственных служащих составила 97831. Рост составил 7,8% по сравнению с 2010 годом.

Эксперты Всемирного банка в своих рекомендациях российскому правительству относительно возможностей оптимизации системы государственного управления писали, что в России «сокращение числа государственных служащих может оказаться малопродуктивной мерой, учитывая их относительную малую численность» [133].

В экономически развитых странах, таких как Швеция, США, ФРГ, удельный вес государственных служащих к общему числу населения составляет от 6 до 12%. В КНР, России, Бразилии и Чили рассматриваемый показатель находится в пределах от 1 до 2%, в Польше – 0,7%. Что касается Республики Казахстан, то удельный вес политических и административных государственных служащих к общему числу населения составляет около 0,5%. Как видим, это значительно ниже уровня стран, в соответствии с таблицей 6.

Таблица 6

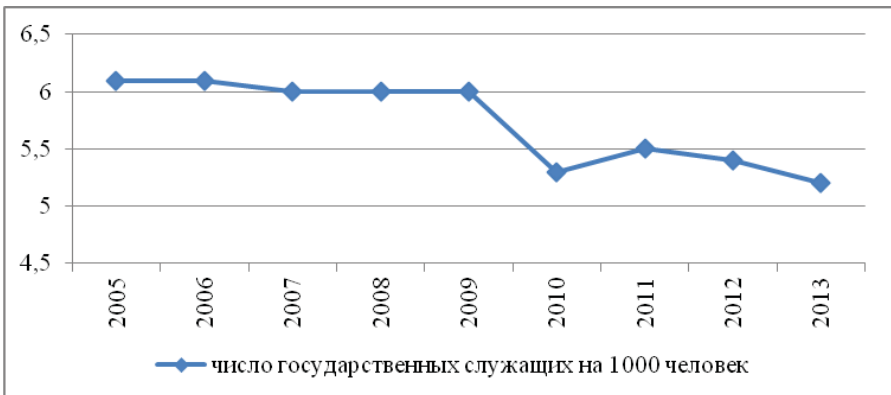
**Удельный вес численности государственных служащих  
к общему числу населения, в %**

Страна	%	Страна	%
Швеция	11,7	КНР	1,6
США	6,8	Бразилия	1,5
ФРГ	6,1	Чили	1
Россия*	2	Польша	0,7
Казахстан	0,5		

\*В РФ при определении численности государственных служащих учитываются служащие гражданских, военных правоохранительных органов и муниципалитетов.

*Примечание* – Составлено по данным источников: [128, 133].

По данным 2006 года, на 1000 человек населения Франции приходилось 71,7 государственных служащих, США – 70,4, Японии – 33,4, Норвегии – 24,7, Южной Кореи – 18,5, Российской Федерации – 9 [134]. Расчеты данного показателя свидетельствуют, что за последние десять лет число государственных служащих, приходящихся на 1000 человек населения Республики Казахстан, снизилось с 6,1 до 5,2 (рисунок 6).



*Примечание* – Рассчитано по данным источника: [128].

*Рисунок 6* – Динамика общего числа политических и административных государственных служащих на 1000 человек населения Республики Казахстан в 2005–2013 годах

К тому же численность политических и административных государственных служащих Республики Казахстан занимает малый удельный вес в общем числе занятого населения. В течение последних лет он находится на уровне 1%.

Статистические данные свидетельствуют, что из общего числа государственных служащих в центральных государственных органах работают 17,4%, в территориальных подразделениях центральных государственных органов – 37,7%, в местных представительных и исполнительных органах – 44,9% [128].

В целом проблемы недоукомплектованности кадров имеют объективные и субъективные причины. Одной из объективных причин можно назвать неналаженность процесса планирования кадров, который предполагает составление прогноза развития кадрового состава, стратегического и оперативного кадрового плана.

Обычно прогнозы потребностей организации в кадрах составляются на 3–5 лет. Исходными данными для прогнозирования являются штатное расписание, штатная численность, из них фактическая, коэффициент сменяемости (текучести), квалификационные требования и уровень квалификации, морально-психологический климат в организации, тенденции изменения внутри организации и др.

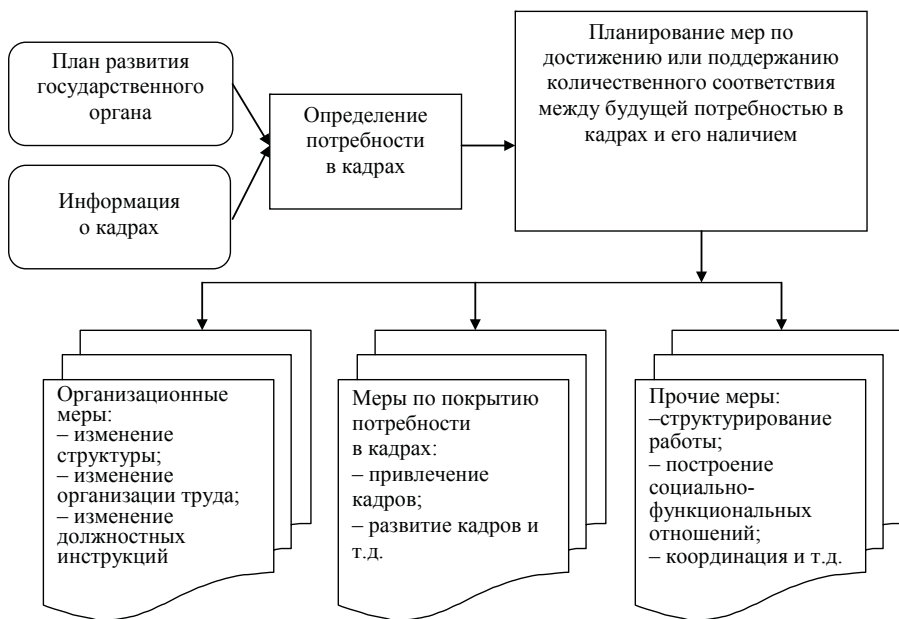
Стратегическое кадровое планирование представляет собой процесс планирования, определяющий основное направление будущих кадровых мероприятий, таких как усиление профессионализации государственной службы, формирование качественного персонала, обеспечение приоритетности идеологии служения обществу, планирование и управление карьерным ростом.

Оперативное кадровое планирование включает в себя: планирование потребности в кадрах, использование кадров, стабилизацию кадров, инвестиции в кадры, обеспечение кадрами, развитие кадров и возможное сокращение кадров.

В понятии «потребность в кадрах» мы выделяем качественную и количественную разновидности. Качественная потребность в кадрах – это потребность в численности по категориям, профессиям, специальностям и уровням квалификационных требований. А количественная потребность в кадрах – это потребность в численности по государственному органу в целом и по отдельным подразделениям или по отдельным критериям качественной потребности в частности.

Планирование использования персонала связано с обеспечением должностных инструкций, распределения обязанностей, составления оперативного плана деятельности, наличия методов, показателей оценки результатов деятельности. Планирование стабилизации (сохранения) персонала нацелено на удержание сотрудников организации посредством поддержания соответствующего уровня заработной платы, социальных льгот и т.д. Планирование зависит: от политики высшего руководства и от политики руководителей среднего и низшего звена. Планирование вложений на персонал предполагает расчет расходов на заработную плату, социальные пособия, премию, обучение в соответствии с тарифно-квалификационной сеткой оплаты труда, правил премирования, оказания материальной помощи и установления надбавок к должностным окладам работников органов Республики Казахстан за счет средств государственного бюджета. Планирование обеспечения кадрами государственного органа должно основываться на анализе потребностей в соответствии со схемой на рисунке 7.





*Примечание* – Составлено авторами.

*Рисунок 7* – Планирование обеспечения кадрами государственного органа

Обеспечение кадрами осуществляется за счет внешних источников (конкурсный отбор) и внутреннего резерва (по усмотрению государственного органа, ротация и продвижение государственных служащих внутри государственного органа осуществляется в порядке перевода).

По данным уполномоченного органа по делам государственной службы, до 2013 года в системе назначений на государственные должности предпочтения отдавались внутренним источникам. Так, из внешних источников в 2011 году назначены 3799, а в 2012 году – 5830. Из кадрового резерва на государственные должности в 2011 году назначены 1812, а в 2012 году – 2660 [128].

В сравнении с этими показателями число назначений в порядке перевода значительно превышало. Так, в 2011 году соста-

вило 16477, а в 2012 году – 22908. В том числе в порядке перевода внутри государственного органа в 2011 году составило 8344, а в 2012 году – 10305, в порядке перевода между государственными органами в 2011 году составило 8133, а в 2012 году – 12603 [128].

В результате нарушался принцип равного права граждан республики на доступ к государственной службе. Изменения в процедуре назначений, которые действуют с 2013 года, на сегодняшний день позволили количество назначений государственных служащих переводом сократить в 40–50 раз [135].

На государственной службе Республики Казахстан в рамках реализации «Стратегии гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 годы» особое внимание уделяется привлечению женщин на государственную службу. Это тесно связано с основными положениями Конвенции о политических правах женщин, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1954 г., где за женщинами были официально признаны равные права на участие в управлении государством. Исследованиями доказано, что участие женщин во властных отношениях является условием успешного политического и социально-экономического развития общества. Только при достижении соотношения мужчин и женщин (70% к 30%) в государстве может наблюдаться положительная динамика в решении, в частности, социальных вопросов [136]. Поэтому некоторые исламские государства установили квоты в 30–50% найма женщин на работу в государственные органы. Ситуация в Республике Казахстан характеризуется преобладанием женщин в общей численности государственных служащих (свыше 50%). При этом на административных государственных должностях корпуса «Б» женщины представлены до 60%, корпуса «А» – порядка 15%, а на политических государственных должностях – около 10% (рисунок 8) [128].

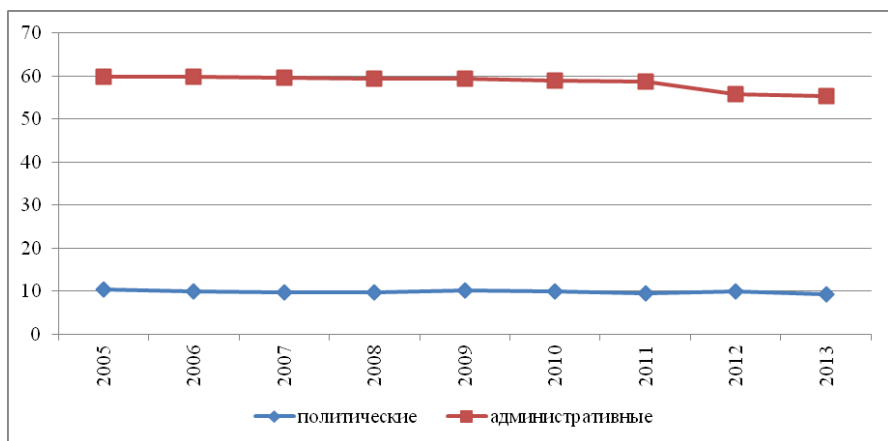


Рисунок 8 – Удельный вес женщин в общей числе государственных служащих за 2005–2013, %

Данная ситуация характерна и другим странам постсоветского пространства. В России и на Украине превалирование удельного веса женщин на государственной службе объясняется «недостаточно высоким уровнем заработной платы на государственной службе» [136–137]. Также российские ученые преобладание женщин на исполнительском уровне связывают отсутствием у женщин достаточной территориальной мобильности, кроме того, женщины способны более быстро разрешать социальные конфликты, возникающие на местах.

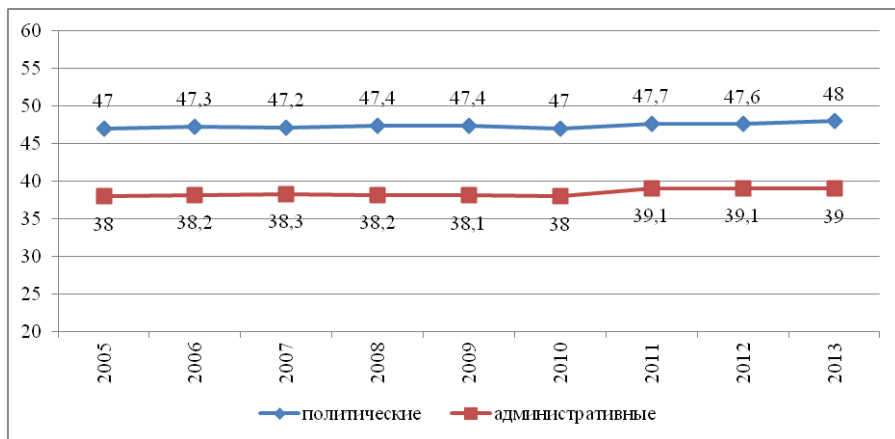
Низкий уровень представительства женщин на высоких управленческих позициях ученые объясняют тем, что при выборе необходимости совмещения общественно-политической деятельности с выполнением обязанностей матери и хозяйки дома женщины предпочтение отдают семье. Кроме того, управленческие достижения женщин больше в малых организациях, нежели в крупных [136, с. 3].

В Республике Казахстан государственные служащие, как

в и других государствах, выполняют функции по разработке политики, программ, документов, регулированию подведомственной сферы, осуществляют международные, исполнительно-распорядительные и контрольно-надзорные полномочия, которые требуют кропотливой и усидчивой работы, порой «рутинной». Женщины в силу своих природных качеств более эффективны в выполнении данных видов работ. Поэтому при отборе на административные государственные должности корпуса «Б», возможно, предпочтения отдаются женщинам.

Как отмечалось ранее, действующая система конкурсного отбора по установленным процедурам, типовые квалификационные требования к категориям административных государственных должностей направлены на привлечение на государственную службу людей с высоким кадровым потенциалом. В целях объективной оценки кадрового потенциала государственной службы области анализу подвергнуты наиболее важные характеристики кадрового состава: возраст служащих; уровень и направление образования; опыт работы. Данные характеристики позволяют интегрально оценить перспективы эффективного функционирования государственных органов по исполнению государственных функций и предоставлению населению государственных услуг.

Средний возраст государственных служащих в разрезе категорий должностей показал, что в государственных органах работают люди зрелого возраста. Данной возрастной категории присуще желание повышать квалификацию, достижение признания и авторитета в профессиональном обществе, обретение высокого должностного и социального статуса (рисунок 9). Политические государственные служащие являются старше в среднем на 10 лет по сравнению с административными государственными служащими.



*Примечание* – Рассчитано авторами по данным источника [128].

*Рисунок 9* – Средний возраст политических и административных государственных служащих в 2005–2013 годах

Немаловажный интерес для эффективного использования кадрового потенциала представляет анализ вклада возрастных групп в средний возраст. Для этого были выделены четыре группы возрастных категорий (до 30 лет, от 30 до 40 лет, от 40 до 50 лет и старше 50 лет) и рассчитан удельный вес представителей этих категорий в общем числе государственных служащих, в соответствии. Расчеты показали, что на политических государственных должностях преобладают люди возрастной категории от 40 до 50 лет и старше 50 лет. Их удельный вес в общей численности государственных служащих в среднем за 12 лет составил соответственно 25,1 и 29,6% (таблица 7).

Таблица 7

**Удельный вес политических государственных служащих в разрезе возрастных категорий в 2005–2012 годах**

Возраст	Удельный вес возрастных групп, %							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
До 30 лет	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,0	2,5	2,9
С 30 до 40 лет	13,3	13,8	14,2	14,8	15,9	16,0	16,9	17,4
С 40 до 50 лет	42,7	42,2	42,2	39,7	37,4	33,8	31,5	30,5
Старше 50 лет	41,8	41,8	41,3	43,3	44,5	44	49,8	49,1
<i>Примечание</i> – Рассчитано авторами по данным источника [128].								

На административных государственных должностях они представлены меньше – 16,8 и 12,5% (таблица 8).

Таблица 8

**Удельный вес административных государственных служащих в разрезе возрастных категорий в 2005–2012 годах**

Возраст	Удельный вес возрастных групп, %							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
До 30 лет	31	30,5	29,8	30,2	30,3	30	25,6	25,4
С 30 до 40 лет	24,4	24,9	25,6	25,7	26,6	27	29,7	30,4
С 40 до 50 лет	29,9	26,4	26	25,5	24,3	25	23,2	21,9
Старше 50 лет	14,7	18,2	18,6	18,6	18,8	18	21,7	22,2
<i>Примечание</i> – Рассчитано авторами по данным источника [128].								

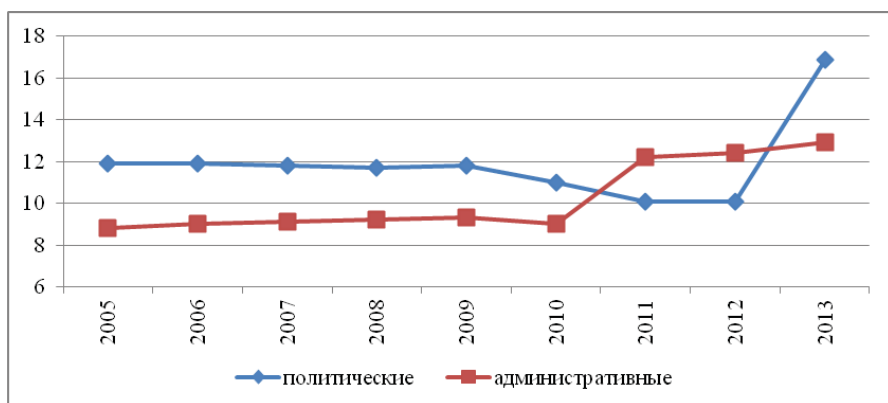
Это свидетельствует о присутствии схемы внутреннего отбора при назначении на государственные должности более высокой категории. Высокий удельный вес первых двух возрастных групп на административных государственных должностях имеет вполне реальные объяснения. Тем более, что в психологии принято считать, что до 30 лет происходит процесс завершения профессиональной самоидентификации и поиск возможностей профессионального и должностного роста.

Как показывает анализ, возрастная структура на государственной службе республики выглядит достаточно оптимистично. На государственной службе существует сбалансированный состав, когда на политической государственной службе преобладают лица с профессиональным и жизненным опытом, а на позициях экспертов и специалистов присутствует молодое поколение государственных служащих.

Одной из важных составляющих на государственной службе является профессиональное развитие кадров. На сегодняшний день доля государственных служащих, имеющих высшее образование, составляет 89,2%. Среди них более 13% имеет более одного высшего образования. Около 1% имеют научные степени, из них докторов наук – 102, кандидатов наук – 579. Среднее специальное образование имеют примерно 11% административных государственных служащих корпуса «Б», которые преимущественно заняты в местных исполнительных органах и на должностях, не требующих высокого уровня квалификации. Наибольшее количество государственных служащих или 61,8% имеют экономическое, юридическое и техническое образование [128].

Эффективность и результативность деятельности государственных органов зависят и от такого фактора как стабильность и продолжительность работы государственного служащего в занимаемой должности. Проводимый уполномоченным органом по делам государственной службы мониторинг состояния кадров показал, что в средний стаж пребывания на государственной службе до 2013 года сохранялся на уровне 11–12 лет для политических государственных служащих, 12 лет – для административных государственных служащих (рисунок 10).

Сокращение числа политических государственных должностей путем перевода их категорию административных государственных должностей корпуса «А» в рамках построения новой модели государственной службы повлияло на изменение значение показателя среднего стажа. В 2013 году средний стаж политических государственных служащих составил 16,9 лет, средний стаж административных государственных служащих корпуса «А» – 15,5 лет, корпуса «Б» – 10,3 лет.



*Примечание* – Составлено по данным источника [128].

*Рисунок 10* – Средний стаж пребывания на государственной службе политических и административных государственных служащих в 2005–2013 годах

В 2013 году средняя продолжительность работы в занимаемой должности составил 2,8 года, в том числе у политических государственных служащих – 3,2 года, у административных государственных служащих корпуса «А» – 1,7, у служащих корпуса «Б» – 2,8 года. При этом средняя продолжительность работы в занимаемой должности в центральных государственных органах составляет 2,7 года, в местных исполнительных органах – 3 года.

Маркетинговые исследования, проведенные в Российской Федерации в период 2001–2005 годы, позволил установить, что



средняя продолжительность работы россиян на одном месте составляет порядка 6 лет, при этом на этот показатель существенное влияние оказывают возраст, доход и должность. Так, молодежь до 23 лет задерживается на одном месте около 2 лет, молодежь от 24 до 30 лет – порядка 3,3 года. У других возрастных групп стаж пребывания на одном месте начинается увеличиваться. При этом размер дохода и должность не оказывает такого существенного влияния, как ожидалось [138].

Опрос, проведённый исследовательской компанией Drake Beam Morin в 31 стране мира, позволил установить, что средняя продолжительность работы специалистов на одном месте составляет сегодня 8 лет; исключением являются только работники сферы высоких технологий [139].

Таким образом, анализ кадрового состава на государственной службе позволяет сделать следующие выводы:

1) государственным органам характерно недоукомплектование штатной численности. В целом по республике в 2013 году не замещенными остались 3,2% вакансий политических и 7,8% вакансий административных государственных должностей. Наличие незамещенных вакансий, как мы отмечали выше, может говорить преимущественно о создании искусственной экономии за счет вакансий;

2) удельный вес государственных служащих в общей численности населения составляет около 0,5%, а в общем числе занятых 1%, что значительно ниже уровня аналогичных показателей отдельных зарубежных стран. Хотя сегодня в мировой практике отсутствует универсальная методика расчета и нормативов штатной численности государственных служащих, можно констатировать, что государственный аппарат оптимизирован до минимальных функций;

3) в сфере управления кадрами государственной службы установилась устойчивая неформальная «норма» женского представительства на политической и административной государственной службе, в связи с чем возникает потребность в смене приоритетов кадровой политики на государственной службе с целью поддержки и развития управленческого потенциала женщин;

4) возрастной состав государственных служащих хорошо сбалансирован, что позволяет развивать преемственность на государственной службе, а также использование карьерного продвижения по мере наращивания практического опыта.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что действующая система кадровой работы позволяет сформировать достаточно высокий уровень кадрового потенциала государственной службы Республики Казахстан и использование этого потенциала способно обеспечить эффективное государственное управление.

### **2.3 Анализ деятельности служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов как ведущего субъекта кадровой работы**

В Республике Казахстан государственные органы создаются в форме государственных учреждений, представляющих собой некоммерческие организации, созданные государством и содержащаяся только за счет бюджета или бюджета (сметы расходов) Национального Банка Республики Казахстан, если дополнительные источники финансирования не установлены законами Республики Казахстан, для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера [140].

Государственные органы имеют собственную структуру, определенные властные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни, исполнение которых обеспечивается за счет четкого выполнения персоналом своих задач и функций.

Правильное построение процесса управления персоналом, в том числе кадровая работа, выступают залогом эффективной организации труда в государственном органе. В этой связи предполагается наличие самостоятельного подразделения, занимающегося кадровой работой, и специалистов в государственном органе.

Однако анализ деятельности служб управления персоналом (кадровая служба) до модернизации государственной службы, начатой в последние годы, указал на наличие целого ряда проблем в организации кадровой работы (Приложение Б).

Закон Республики Казахстан «О государственной службе», принятый в 1999 году, включал в себя отдельную статью о кадровых службах, где были указаны их функции, такие как:

- подготовка для представления в уполномоченный орган списков вакантных должностей, заявок по заполнению вакантных должностей и иной необходимой информации;

- оформление решений государственных органов, связанных с прохождением государственными служащими государственной службы;

- ведение личных дел служащих, внесение необходимых записей в трудовые книжки (послужные списки) государственных служащих;

- организация обучения, переподготовки (переквалификации) и повышения квалификации государственных служащих;

- консультирование государственных служащих по вопросам их правового положения;

- контроль за соблюдением ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе, и др.

Следовательно, присутствие отдельной статьи о кадровой службе в законе предполагало, что государственные органы в своей структуре будут иметь такое подразделение. Но на практике руководители государственных органов при выборе организационной формы и численного состава кадровой службы исходили из размера государственного органа, штатной численности государственных служащих, специфики функциональных обязанностей согласно законодательству и объема обрабатываемой информации. В итоге до ввода в действие новой редакции Закона Республики Казахстан «О государственной службе» в 2013 году в разных государственных органах службы управления персоналом (кадровые службы) были представлены по-разному:

- а) самостоятельное структурное подразделение с непосредственным подчинением руководителю государственного органа (или его заместителю, ответственному секретарю);

- б) структурное подразделение в составе департамента;

- в) выполнение функций кадровой службы структурным подразделением по совместительству с выполнением другой работы.

Например, структурно-функциональный анализ 29 государственных органов, проведенный в 2011 году в рамках данного исследования, показал, что в зависимости от размеров конкретного государственного органа выделяются следующие организационные формы осуществления кадровой работы: в 2-х государственных органах созданы самостоятельные департаменты, в 7-и государственных органах – управления находятся в составе иных департаментов самостоятельных структурных подразделений. Во всех остальных кадровой работой занимаются структурные подразделения, имеющие совмещенный характер работы. Об этом свидетельствуют следующие названия «Отдел организационно-контрольной и кадровой работы», «Управление кадровой работы и ведомственного контроля», «Управление кадровой работы и модернизации органов налоговой службы», «Управление документационного обеспечения, контроля и кадровой работы» и т.п.

В рассматриваемый период в большинстве территориальных подразделений центральных государственных органов, в которых работали порядка 40% государственных служащих из их общей численности по стране, отсутствовали кадровые службы. Все кадровые решения оформлялись кадровой службой центрального аппарата.

Производственный процесс любого государственного органа условно можно разбить на несколько составных частей: 1) организация процесса; 2) руководство процессом и контроль за ним; 3) исполнение работ. Первые две части относятся к компетенции руководства, а третья часть – сотрудников всех уровней. Обе стороны (руководство и сотрудники) являются субъектами трудовых отношений, следовательно, их деятельность регулируется Трудовым Кодексом Республики Казахстан и Законом Республики Казахстан «О государственной службе». В данном контексте, по мнению Н. Мухаева, в современных условиях службы управления персоналом (кадровые службы) должны заниматься оптимизацией рабочих процессов, созданием благоприятного климата, поиском взаимовыгодного компромисса между персоналом и работодателем, решением конфликтов и разногласий между работниками и представителями работодателя на местах [141]. Однако

присутствие уполномоченного органа по делам государственной службы и законодательное закрепление в основном учетно-регистрационной функции за кадровыми службами привело к тому, что руководители государственных органов воспринимали данные службы как вспомогательные.

К одному из косвенных факторов, определивших такое отношение руководителей государственных органов к службам управления персоналом (кадровым службам), можно отнести их взгляды, подходы и установки, унаследованные от прошлого опыта. Ведь в первое десятилетие независимости Республики Казахстан значительную часть руководителей государственных органов составляли люди, которые родились, получили образование и начали трудовой стаж в советский период. А в советский период на отделы кадров были возложены только функции по приему и увольнению работников. Все другие функции управления персоналом находились в ведении партии. Подтверждением данного видения явилось то, что 48,3% респондентов отметили, что руководители их государственных органов кадровой работе отводят вспомогательную роль.

Наличие структурных подразделений в государственном органе требует разработки и утверждения внутреннего организационно-распорядительного документа – «Положения о структурном подразделении», в нашем случае Положения о службе управления персоналом (кадровой службе). Данный документ предназначен для нормативной правовой регламентации деятельности службы управления персоналом (кадровой службы), где должны быть четко определены основные ее задачи, внутренняя структура, правовой статус (права, обязанности и ответственность), ее функции и взаимосвязи с другими подразделениями.

Анализ Положения о кадровой службе государственных органов, проведенный в 2012 году в рамках данного исследования, выявил целый ряд недостатков. Во-первых, в Положениях о кадровой службе отдельных государственных органов имело место сквозное перечисление целей и задач кадровой службы, в результате невозможно проследить, какие из пунктов относятся к целям, а какие к задачам. Функции переписаны из Закона Ре-

спублики Казахстан «О государственной службе» и подзаконных актов о государственной службе с уточнением лишь учетной или оформительско-организационной функции кадровой службы. Во-вторых, поскольку требования к положениям о структурных подразделениях, в том числе о кадровых службах, и правила их разработки законодательством не были установлены, каждый государственный орган самостоятельно решал, какие вопросы организации деятельности конкретного подразделения должны быть урегулированы в этих локальных нормативных актах. Как следствие, в Положениях о кадровой службе отдельных государственных органов присутствовали несвойственные им функции. Например, в функции Отдела организационно-контрольной и кадровой работы ГУ «Аппарат акима района «Есиль» города Астана» входили организационное и информационное обеспечение взаимодействия акима района с органами представительной и исполнительной власти, а также организация и контроль работы отдела по приему, регистрации и рассылке корреспонденции. Схожая ситуация была и в Министерстве финансов Республики Казахстан. Так, в структуру Департамента координации кадровой работы и контроля входило «Управление по работе со средствами массовой информации».

К тому же в ходе опроса 33,4% респондентов не смогли четко сформулировать цель и задачи кадровой работы. Хотя 83,1% респондентов считали, что организационная структура их служб соответствует требованиям Закона Республики Казахстан «О государственной службе».

В итоге, до 2013 года, несмотря на линейную структуру организационную управления государственным органом, кадровые службы как структурные подразделения характеризовались низким статусом по сравнению с другими подразделениями.

Проблема низкого статуса кадровой службы государственно-го органа увязана и с профессиональным уровнем ее сотрудников. Возникают два вопроса: непрофессиональный состав сотрудников повлиял на низкий статус кадровой службы? Или низкий статус кадровой службы обусловил набор непрофессиональных сотрудников? Скорее, это эффект замкнутого круга, где ощуща-

ется недостаток квалифицированных кадров по специальности «Управление персоналом» вообще на рынке труда в стране и тем более со спецификой управления кадрами государственной службы. Анализ образовательного уровня сотрудников кадровых служб центральных исполнительных органов и их территориальных подразделений показал, что порядка 89% сотрудников кадровых служб имели юридическое, экономическое и техническое образование. Профильное образование, то есть в сфере управления персоналом, присутствовало лишь у 2% сотрудников. У остальных 9% сотрудников отмечены другие виды образования.

Данная ситуация является следствием того, что Классификатор специальностей высшего и послевузовского образования Республики Казахстан не содержит специальности «управление персоналом» или «управление человеческими ресурсами». В результате в графе образование при объявлении вакансии на должности в кадровой службе (от эксперта до руководителя) требовалось только наличие высшего образования.

Если высшее и послевузовское образование (магистратура и докторантура) не предусматривает специальность «управление персоналом», то производственная необходимость (кадровые работы неотъемлемая часть любой организации, тем более государственного органа) в стране должна была быть налажена система повышения квалификации и переподготовки (переквалификации) в данной сфере. Однако до настоящего времени повышение квалификации сотрудников кадровых служб государственных органов носил фрагментарный характер.

Поэтому новые сотрудники кадровых служб государственных органов осваивали кадровое делопроизводство и трудовое право в процессе работы. Не говоря уже о прогнозировании и планировании потребности государственного органа в кадрах, оценке потребности в повышении квалификации действующих работников, выявлении талантов и создании резерва кадров внутри государственного органа, консультировании государственных служащих в вопросах планирования карьеры и др.

Это является одним из главных факторов «неуспешности» реформ государственной службы. Сотрудники служб управления

персонала (кадровых служб), которые должны быть проводниками реформ, зачастую мероприятия реформ воспринимают как дополнительную работу, увеличивающую их нагрузку.

Между тем, 72,7% респондентов из местных исполнительных органов и 36% респондентов из центральных государственных органов подчеркнули важность профессионализации кадровой работы. В то же время уровень квалификации своих коллег, включая руководителей данных служб, оценили на 3–4 балла из 5.

Нынешняя реформа государственной службы профессионализацию служб управления персоналом (кадровых служб) определила как одно из приоритетных направлений. Как следствие, на сегодняшний день начата работа по построению постоянно действующих семинаров повышения квалификации по развитию компетентности сотрудников служб управления персоналом (кадровых служб) для эффективного ведения ими кадровой работы.

Отдельные руководители государственных органов с целью повышения эффективности управления персоналом инициируют разработку официальной кадровой политики государственного органа, определяющей направление и содержание работы с персоналом. И такой документ имелся в 8 из 29 обследованных государственных органов. Например, целью новой кадровой политики Павлодарского налогового департамента Республики Казахстан от 10 ноября 2010 года являлась комплектация кадрового потенциала, ориентированная на повышение качества предоставляемых услуг населению.

Анализ рационального использования человеческих ресурсов и эффективной организации работы органами налоговой службы направлен на определение сотрудников, составляющих профессиональное ядро управленцев, и выявление слабого звена сотрудников.

Для повышения эффективности управления и результативности работы вносятся предложения руководителю налогового органа. При этом решения по поводу улучшения управления персоналом принимаются сотрудниками кадровых служб, окончательное решение еще остается и за линейным руководителем.



Дальнейшие исследования показали, что низкий уровень профессиональной компетентности выступал сдерживающим фактором внедрения достижений в сфере управления персоналом. Политика проведения кадровых достижений науки «сверху» – с политического уровня, какими, например, стали ротация, оценка эффективности деятельности, не снимает потребности кадровой службы в профессионалах, которые должны управлять кадрами государственной службы. Это обосновывается тем, что цель всех кадровых технологий – соответствие индивидуальных качеств государственного служащего профессиональным требованиям.

Возможность работать с государственным служащим индивидуально имеет только сотрудник службы управления персоналом (кадровой службы). При отсутствии такой работы все политические инициативы сводятся к формальной их реализации без достижения цели внедряемой кадровой технологии. Кроме того, профессиональные требования к каждой должности различны, а значит на политическом уровне для всей системы государственной службы возможны только кадровые технологии с целью соответствия индивидуальных качеств сотрудника профессиональным требованиям государственного служащего.

По мнению респондентов, материально-техническое обеспечение деятельности служб управления персоналом (кадровых служб) находится на удовлетворительном уровне. Вместе с тем уровень профессиональной подготовки сотрудников служб управления персоналом (кадровой службы) местных исполнительных органов по применению современных информационных технологий существенно отстает от центральных исполнительных органов. В этих условиях трудно говорить об автоматизации кадровых процессов и внедрении «е-кызмет».

Информационное обеспечение подразумевает не только наличие информационных технологий, но и обеспеченность кадровой информацией. Для выполнения учетных и организационно-оформительских функций сотрудникам службы управления персоналом (кадровой службы) достаточно информации в рамках соответствующего государственного органа. Однако реализация

управленческих функций требует дополнительной информации из других государственных органов, которые могут быть использованы для сравнительного анализа кадровых процессов, результативности деятельности государственных органов и учреждений, для обмена информацией в целях наилучшего укомплектования кадров, обмена опытом по кадровым технологиям и т.д. В этой связи в ходе опроса было оценено современное состояние взаимодействия центральных и территориальных подразделений государственных органов по вопросам управления кадрами государственной службы. Речь идет о взаимодействии в рамках обмена информацией, так как для получения нужных сведений руководитель кадровой службы отправляет информационный запрос в кадровую службу иного органа письмом (в последнее время часто электронной почтой). Ответ предоставляется в течение 10 рабочих дней.

Только 23% респондентов положительно оценили уровень взаимодействия, 29,5% – ответили «скорее положительно, чем отрицательно», 15,4%, – «скорее отрицательно, чем положительно», 32,1% затруднились ответить.

Необходимо отметить, что за годы функционирования не создан специализированный портал, где аккумулировалась бы:

- вся база нормативных правовых актов по кадровой работе;
- образцы документов;
- пошаговые процедуры кадровых операций, предусмотренные законодательством о государственной службе;
- разъяснения уполномоченного органа по делам государственной службы по отдельным вопросам кадровой работы;
- статистические и мониторинговые данные, аналитические справки, консультации, методички и др.

То есть отсутствует Интернет-площадка для общения, обмена опытом и профессионально значимой информацией в сфере управления персоналом, к которым имели бы доступ сотрудники служб управления персоналом (кадровой службы) государственных органов.

Сегодня часто пишут о смене парадигмы в управлении персоналом, о пересмотре точки зрения на персонал. Персонал рассма-

тривается как ресурсы, главный фактор экономического развития, имеющий многосложную структуру.

Однако, как показали исследования, значительная часть сотрудников служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов не интересуются новыми тенденциями в сфере управления персоналом. Они не владеют текущей информацией о рынке труда города, области, республики, которые предопределяет количество и качество предложения труда на государственную службу.

В качестве причин можно назвать преобладание в деятельности служб управления персоналом (кадровых служб) учетных и организационно-оформительских функций, высокую загруженность текущей работой, отсутствие управленческих функций. Так, по мнению порядка 70% респондентов, до недавнего периода административная реформа, направленная на повышение эффективности деятельности государственного аппарата, по сути, не затронула деятельность служб управления персоналом (кадровых служб). На политическом уровне пытаются по-разному решить проблему развития человеческих ресурсов государственной службы, тогда как отсутствие индивидуальной и коллективной работы на местах препятствует достижению цели реформ.

Наряду с этим нельзя забывать, что эффективность функционирования организации зависит от эффективности управления персоналом [142, с. 56]. Действительно, если служба управления персоналом (кадровая служба) ориентируется в своей деятельности на управление персоналом в целях повышения эффективности деятельности своего государственного органа, то важно знать показатели этой требуемой эффективности для государства (то есть показатели определяются на политическом уровне).

Другой проблемой, касающейся деятельности служб управления персоналом (кадровых служб) является практика смены руководителя службы при смене первого руководителя. В этой связи 62,2% респондентов отметили недопустимость назначения нового руководителя службы управления персоналом (кадровой службы) при смене руководителя государственного органа.

Выше отмечалась профессионализация служб управления персоналом (кадровых служб). Однако помимо отсутствия сотрудников со специализацией в управлении персоналом, респонденты указали на нехватку штатных единиц в их службах. Это, по мнению 73,7% респондентов, определяет высокую трудовую нагрузку на одного сотрудника служб управления персоналом (кадровых служб). При этом размер заработной платы оценивается как недостаточный.

Конечно, решение данного вопроса возможно при проведении специальных исследований методом фотографирования рабочего дня и выработки норм труда. Однако это дорогостоящая процедура, но, в конечном счете, способствующая окончательному решению вопроса об «эффективной нагрузке» и необходимой численности персонала.

Частые и длительные структурные реформы, отсутствие разъясняющих документов (инструкции, положения, методические материалы), прием и продвижение по карьере «своих сотрудников» создают демотивирующую среду и ведут к профессиональному выгоранию сотрудников служб управления персоналом (кадровых служб).

Наряду с этим, по мнению респондентов, перманентный характер реформ, неопределенность профессионального и должностного роста подавляет желание действующих сотрудников служб управления персоналом (кадровых служб) повышать свою квалификацию. Такая деструктивная кадровая среда располагает к проявлению оппортунизма в действиях государственных служащих (к руководству личными интересами при исполнении своих функций, поиску нужных знакомств). Последствия такой среды для государственной службы весьма негативны. Как институт она теряет свое изначальное, главное и целевое предназначение – формирование стабильного профессионального аппарата, выполняющего государственные функции от имени государства. Имеется в виду, что если значимая часть государственных служащих действует в нарушение права, вопреки ему, речь идет о дестабилизации государственной службы – одной из основ функционирования любого государства. Первым признаком этого яв-

ляется падение имиджа государственной службы в восприятии граждан, а искусственная поддержка этого имиджа не решает проблем, существующих внутри государственной службы.

Таким образом, на основании анализа деятельности служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов можно сделать следующие выводы:

- будучи представленными в организационной структуре государственного органа, кадровые службы имеют низкую эффективность работы;

- их деятельность заключается в выполнении учетных и организационно-оформительских функций, а все ключевые кадровые решения (прием, увольнение, назначение на должность, направление на обучение) входят в компетенцию непосредственного руководителя государственного органа. Решения же кадровых служб носят рекомендательный характер, поэтому зачастую не принимаются во внимание.

К началу нового этапа реформ государственной службы стала ясна необходимость коренного преобразования кадровой работы, начиная с изменения статуса кадровых служб, расширение их задач и функций, профессионального развития сотрудников, информационного и методического обеспечения деятельности данных служб;

Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы» №59–V от 14 декабря 2012 заложил применение новых кадровых технологий и предусматривает расширение задач кадровых служб государственных органов [143]. Так, законом кадровым службам дано новое название «служба управления персоналом» как синоним, чтобы она осуществляла функции по управлению персоналом государственного органа.

Функции по управлению персоналом заключаются в обеспечении государственного органа качественным персоналом, способным выполнять возложенные на него трудовые функции и оптимальное его использование. В этой связи за службами управления персоналом закреплены:

1) координация деятельности структурных подразделений государственного органа по исполнению законодательства Республики Казахстан о государственной службе;

2) организация деятельности дисциплинарной, аттестационной, конкурсной и иных комиссий по кадровым вопросам;

3) обеспечение соблюдения процедур проведения аттестации и конкурсного отбора, продвижения по службе государственных служащих, привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, увольнения государственных служащих;

4) организация отбора кадров, оформление документов, связанных с прохождением государственными служащими государственной службы;

5) обеспечение соблюдения ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе;

6) организация стажировки, наставничества, оценки деятельности, обучения государственных служащих, разработка видов поощрений государственных служащих и порядка их применения;

7) осуществление учета персональных данных государственных служащих, сведений о результатах оценки, аттестации и прохождения обучения;

8) осуществление иных полномочий, установленных законодательством Республики Казахстан.

Сравнительный анализ функций служб управления персоналом (кадровая служба) в предыдущей и действующей редакции (Приложение В) показал, что первая функция является нововведением, так как данная функция носит управленческий характер. Согласно редакции четвертой функции служба управления персоналом наделяется полномочием отбора кадров без предоставления полномочий по установлению критериев отбора на должность. А согласно редакции шестой функции служба управления персоналом наделена полномочием разработки видов поощрений и порядка их применения. Очевидно, что в данном направлении практика ограничится нематериальными видами поощрения (символические, ста-

тусные), так как нововведениями не закреплена процедура согласования новых материальных поощрений с бюджетными возможностями.

Исследования показывают, что не все государственные органы уделяют должное внимание адаптации сотрудников, отдавая ее на откуп руководителям подразделений, в которые приходят новые сотрудники. К сожалению, это связано с ограниченностью ресурсов. Зачастую у руководителя может не оказаться достаточно ресурсов (времени, желания и терпения) для полноценной адаптации не только на уровне бизнес-процессов, но и на уровне корпоративной культуры, взаимоотношений с коллегами. На самом же деле в адаптации нового сотрудника должны принять участие три стороны: наставник, непосредственный руководитель и служба управления персоналом.

В п. 6 ст. 6 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» указано, что служба управления персоналом «организует ... наставничество ... государственных служащих...». Наставником считается государственный служащий, закрепляемый за лицом, впервые принятым на государственную службу, оказывающий ему практическую помощь в его профессиональной подготовке. Однако понятие наставника представлено слишком узко для возможностей управления персоналом. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что наставничество успешно используется для консультационной и практической помощи работникам с любым стажем, в том числе по нововведениям, при должностных перемещениях, казусных случаях, а также при «откомандировании для закалки».

В то же время, с введением нового понятия перед руководством государственных органов стоит задача издания организационных и распорядительных документов, регламентирующих данный процесс. Например, служба управления персоналом должна выполнять координирующую функцию между всеми сторонами. Для этого необходимо разработать и внедрить адаптационные инструменты, провести обучение руководителей и наставников их использованию и осуществлять контроль за исполнением утвержденных процедур.

В формулировке часто используются обороты управленческой деятельности «обеспечивает соблюдение», «координирует», «организует», «осуществляет учет». Это возлагает ответственность на службы управления персоналом. Вместе с тем работа служб управления персоналом была бы более эффективной, если инфорсмент внутренних документов был бы закреплён нормативно. Здесь под инфорсментом понимаются любые институциональные механизмы, гарантирующие исполнение нормативного акта или иные неформальные дисциплинирующие инструменты. В целом должна быть обеспечена ответственность лиц, не исполняющих решение службы управления персоналом. Такого обеспечения, важного для управления, в действующей редакции нет. Это опасно декларативностью норм.

В остальном участие кадровой службы в процессе прохождения государственной службы конкретным лицом сведено к организации и соблюдению процедур. Данный аспект не относится к управлению, нацеленному на результат.

Хотя круг кадровых технологий расширен, остается открытым вопрос о возможностях службой управления персоналом использовать многочисленные иные кадровые технологии.

Служба управления персоналом в организационной структуре государственного органа определена подчинением ответственному секретарю, руководителю аппарата или, при их отсутствии, руководителю государственного органа. Для функций, перечисленных в п. 1 ст. 6 Закона Республики Казахстан «О государственной службе», такого положения достаточно. В такой редакции данная служба не выполняет управленческие функции и не несет ответственности за результат работы.

Также предусмотрено создание единых служб управления персоналом по территориальному принципу. Данный подход является оспоримым, так как исполнение вышеперечисленных функций, которыми наделена служба управления персоналом, требует кадровой работы в непосредственной близости и в контакте с объектом управления (государственные служащие). Например, при удаленности службы управления персоналом от рабочего места объекта управления, разработка мер поощрения



будет проводиться теоретически, без учета особенностей и проблем коллектива и каждого конкретного работника, которые зачастую носят скрытый характер.

Кроме этого, предусмотрена разработка Типового положения о службе управления персоналом, которое сейчас размещено на сайте уполномоченного органа по делам государственной службы.

Итак, проведенное исследование позволяет заключить, что функциональная сфера деятельности служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов определена на уровне Закона Республики Казахстан «О государственной службе». Новые изменения и дополнения в законодательство направлены на качественную смену цели и содержания деятельности служб управления персоналом (кадровых служб), усиление роли и места в организационной иерархии, совершенствование механизма реализации кадровых технологий, повышение профессионального уровня сотрудников данных служб.

### **3 РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ КАДРОВОЙ РАБОТЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

#### **3.1 Совершенствование нормативной правовой основы системы кадровой работы**

В содержательном плане кадровая работа в государственных органах многоаспектна, связана с функциями организационного, координационного, контрольного характера, консультированием по правовым и иным вопросам службы, ведением кадрового делопроизводства и др.

В данном контексте эффективная организация деятельности служб управления персоналом (кадровых служб), в первую очередь, зависит от полноценного и качественного нормативного правового обеспечения системы кадровой работы.

Из предыдущих глав известно, что правовое обеспечение системы кадровой работы в государственных органах осуществляется в соответствии с законодательством о государственной службе и трудовым законодательством. При этом подавляющее большинство кадровых вопросов регулируется специальными подзаконными актами, в том числе инструкциями, методическими указаниями, разъяснениями. В частности, в рамках модернизации государственной службы издано 18 Указов Президента Республики Казахстан, а также 14 нормативных правовых актов уполномоченного органа по делам государственной службы. Вместе с тем сегодня назрела необходимость в нормативном правовом акте, который бы являлся базовым для всех видов государственной службы (политической, административной, военной, правоохранительной, гражданской). Таким нормативным правовым актом может стать Кодекс государственной службы, о необходимости разработки которого указано в Концепции новой модели государственной службы. В ней записано: «В новой модели государственной службы целесообразно объединить основополагающие принципы и положения госу-

дарственной службы в едином документе, действие которого будет распространяться на все виды государственной службы, в частности, в кодексе государственной службы, предусматривающем основные права и обязанности государственных служащих, распространяемые на них ограничения и социальные и правовые гарантии» [123].

Согласно Закону Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», кодекс представляет собой «закон, в котором объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие однородные важнейшие общественные отношения, предусмотренные статьей 3-1 настоящего Закона». Однако статья 3-1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» не включает в себя сферу или отношения государственной службы [144]. Это означает, что предварительно необходимо осуществить включение такой сферы (или отношений) в указанную статью.

Кодекс государственной службы должен содержать систематизированные нормы о правовом положении государственного служащего, основные права, ограничения, связанные с пребыванием на государственной службе, вопросы социальной защиты, а также главы, регламентирующие вопросы прохождения государственной службы.

На настоящий момент одним из последних стандартов является стандарт ISO 9004:2009 «Управление с целью достижения устойчивого успеха организации. Подход с точки зрения менеджмента». Исходя из основных положений данного стандарта, применительно к государственным органам при организации кадровой работы необходимо, во-первых, ориентироваться:

– на обеспечение удовлетворенности потребителей (граждан, юридических лиц, получавших за определенный период государственные услуги от данного коллектива, или если данная государственная структура выполняет часть государственной услуги – принимающая результаты сторона (другая государственная структура);

– на обеспечение удовлетворенности работников;

– на соблюдение интересов государства;

– на достижение результатов деятельности и эффективности.

Во-вторых, при организации кадровой работы необходимо учитывать объективные и субъективные факторы. При этом особое внимание следует уделить учету субъективных составляющих. Ведь пока человек и его потенциал будет восприниматься как средство производства, невозможно достигнуть такой эффективности, которая, согласно международному стандарту, удовлетворяет все стороны процесса, потому что сам работник является лишь одной из этих сторон. Мнения коллег, руководителя не менее значимы, так как сотрудник работает в их окружении, и оно оказывает на него значимое влияние. Экспертные мнения позволяют оценить объективно неочевидное, учесть нюансы и психологические аспекты, обнаружить новые подходы. В итоге, для управления персоналом важна такая деятельность, которая бы учитывала объективные и субъективные факторы.

В-третьих, при организации кадровой работы необходимо ориентироваться на «гуманный менеджмент». Суть его заключается в отходе от управленческого рационализма в сторону большей открытости и гибкости по отношению к человеку. Некоторые исследователи включают «гуманность» в само определение управления персоналом [145, с. 54].

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. Необходимо исключить изложение данных понятий исходя из видений, сформированных под влиянием сложившейся практики.

Это вызвано тем, что 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.

Вместе с тем важно за службами управления персоналом (кадровыми службами) государственных органов оставить «поле для инициатив». Результаты опроса, проведенного в рамках данного исследования, показали, что новые кадровые технологии и обмен опытом по их применению мало интересуют действующих работников служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов. Значительно больший интерес представляют направления, которые можно охарактеризовать как «абсолютное урегулирование кадровых процессов», что свидетельствует об отсутствии управленческих навыков и выполнении только стандартизированных единообразных процедур.

Свои полномочия служба управления персоналом (кадровая служба) государственного органа реализует по отношению к квалифицированному составу сотрудников ведомства. В этой связи службы управления персоналом государственных органов должны стать активными инициаторами, рекомендующими для назначения (избрания), перемещения, увольнения должностных лиц, указанных в Указе Президента Республики Казахстан от 29 марта 2012 года «О некоторых вопросах кадровой политики в системе органов государственной власти», за исключением первых руководителей государственных органов.

Рассмотрим подходы к организации кадровой работы в государственных органах с позиции предоставления службам управления персоналом творческой свободы в применении кадровых технологий. Начнем с конкурсного отбора на государственную службу.

*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, если должность административная (установленные в реестре) и, самое главное, – для конкретной должности (установленные службой управления персоналом государственного органа и обусловленные функциями должностной инструкции). В итоге, из первично-

го отбора, проводимого кадровой службой, выпадают критерии для государственного служащего вообще и для государственного служащего определенного корпуса. Это связано с тем, что, в настоящее время отбор производится из кадрового резерва государственной службы (для первичного поступления или для карьерного продвижения), несмотря на то, что нахождение в кадровом резерве уже подразумевает соответствие требованиям, установленным для:

- 1) государственного служащего;
- 2) государственного служащего конкретного корпуса.

Закон Республики Казахстан «О государственной службе» содержит требования для лиц, поступающих на государственную службу. Они должны быть гражданами Республики Казахстан, не моложе восемнадцати лет, если иное в отношении соответствующих должностей не установлено законодательством Республики Казахстан, обладать необходимым образованием, уровнем профессиональной подготовки и соответствовать установленным квалификационным требованиям, быть не достигшими пенсионного возраста, установленного законом Республики Казахстан.

В отличие от закона в Кодексе государственной службы следует вместо формулировки «требования для лиц, поступающих на государственную службу» должно быть закреплено «требования к государственным служащим». Законодательное закрепление таких требований станет «ориентиром» для лиц, желающих быть зачисленными в кадровый резерв. Они должны соответствовать этим требованиям и не потерять этого соответствия при назначении и во время пребывания, например, в должности управленческого корпуса «А».

К числу требований, помимо гражданства, возрастного ценза и уровня образования, следует включить соответствие профилю компетенций государственного служащего. А также в целях повышения имиджа государственной службы предлагаем добавить «наличие положительной социальной анкеты».

*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).

Благодаря пониманию места профилирования в управлении персоналом становится ясно, что, однажды проведя эту работу, можно систематизировать все процессы и процедуры, касающиеся организационной структуры государственной службы в целом и на всех ее уровнях и касающиеся государственных служащих, выполняющих свои обязанности на своих рабочих местах в рамках делового процесса.

На сегодняшний день существуют различные модели компетенций, такие как профессиональные компетенции, управленческие компетенции, деловые компетенции, лидерские компетенции, личностные компетенции. Каждая из них предполагает использование определенных методов оценки, направленных на определение уровня выраженности компетенций претендентов. Тем самым формируется некий «идеальный профиль», позволяющий не только оценить отдельно взятого кандидата, но и провести сравнение нескольких претендентов.

Ввиду существования многообразия моделей компетенций применительно к государственной службе предлагается остановиться на термине «профиль компетенций». При этом целесообразно утвердить «общий профиль компетенций» и «специфический (частный) профиль компетенций». Если общий профиль компетенций будет действовать на всех государственных служащих, то специфические (частные) – на конкретный вид государственной службы (политический, административный, военный, правоохранительный, гражданский) и/или государственную должность.

Существует два основных подхода к пониманию компетенций:

- 1) американский подход [146, с. 54]. Согласно ему, компетенция – это характеристики сотрудника, при обладании которыми он способен показывать правильное поведение и, как следствие, добиться высоких результатов в работе;

2) европейский подход [147, с. 43]; при этом подходе компетенция – это характеристики сотрудника, при обладании которыми он способен выполнять функциональные обязанности.

Европейский подход сосредоточен на определении стандарта-минимума, который должен быть достигнут сотрудником, а американская модель определяет, что должен делать сотрудник, чтобы добиться наивысшей эффективности. Поэтому при разработке профиля компетенций государственного служащего целесообразно использовать европейский подход, а при разработке иных более частных профилей – американский. Соответственно, в Кодексе предлагается нормативно закрепить понятие «профиль компетенций государственного служащего», а в нормативных правовых актах, стоящих ниже по иерархии, понятия специфических (частных) профилей компетенций (профиль компетенций административных государственных служащих корпуса «А» и «Б», профиль компетенций государственных служащих правоохранительных органов и т.д.)

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.

При установлении критериев важно не выносить отдельно те, которые относятся к профилю компетенций. Так, в Концепции новой модели государственной службы было определено, что соблюдение служебной этики будет являться одним из требований к политическим государственным служащим и управленческому корпусу «А» [123]. Однако этот критерий входит в профиль



компетенций государственного служащего вообще в связи с соответствующей обязанностью государственного служащего «соблюдать нормы служебной этики, установленные законодательством». Только если речь идет о лице, впервые принимаемом на государственную службу, то в профиле компетенций по этой характеристике проводится оценка знаний норм служебной этики, установленных законодательством, и способности к их соблюдению.

Применительно к назначаемому на политическую государственную службу или в управленческий корпус «А» проводится оценка знаний норм служебной этики, установленных законодательством, и проверка на отсутствие фактов их несоблюдения во время прохождения государственной службы или занятия руководящей должности в организациях государственного и частного сектора (при привлечении профессионалов). Параллельно отметим значимость критериев отбора для политических должностей.

Установление критериев для отбора на политическую государственную службу (в реестре) также должно основываться на функции этого института. В Концепции новой модели государственной службы определено, что «в корпус политических государственных служащих будут включены служащие, формирующие государственную политику, осуществляющие руководство отраслью (сферой) государственного управления, определяющие стратегические направления государственного развития в соответствующей сфере, а также служащие, назначение которых носит политико-определяющий характер». Как видно, для выполнения таких функций государственному служащему необходимо обладать стратегическим мышлением, что также относится к профилю компетенций.

Важно, чтобы критерии к каждой конкретной должности были установлены и для политических должностей. Они должны быть закреплены актом, принимаемым субъектом, назначающим или избирающим на данную политическую должность, и также обусловлены функциональными обязанностями. Наличие таких критериев для политической должности,

во-первых, отвечает принципу гласности, так как вышеуказанный акт о назначении субъекта публикуется. Во-вторых, реализация политических целей и задач в определенной сфере управления государством требует соответствия лица, назначаемого (избираемого) на политическую должность, этой «определенности».

Таким образом, в требованиях к государственным служащим должен просматриваться «карьерный лифт», увязанный с их достижениями (таблица 9). В таблице 9 не выделен профиль образования и опыт работы, так как это характеристики, относящиеся к конкретной должности, поскольку профиль компетенций государственного служащего отличается от профиля компетенций конкретной государственной должности.

*Таблица 9*

### **Требования к государственным служащим трех уровней**

Кандидат на госслужбу	Уровень образования	Стаж работы	Профиль компетенций госслужащего
Политический государственный служащий	высшее ++	Более 10 лет	Уровень 3 Знания, умения, навыки, результаты, стратегическое мышление
Государственный служащий управленческого корпуса «А»	высшее +	Более 5 лет	Уровень 2 Знания, умения, навыки, результаты
Государственный служащий исполнительного корпуса «Б»	высшее		Уровень 1 знания, способности

*Примечания:*

- 1) «Высшее +» – наличие высшего образования и как минимум одной из дополнительных заслуг в научно-образовательной сфере (осуществление научной, педагогической деятельности, награды в сфере науки и образования, второе высшее, послевузовское и т.д.);
- 2) «Высшее ++» – наличие высшего образования и как минимум двух из дополнительных заслуг в научно-образовательной сфере;
- 3) Составлено авторами.

*Социальная анкета* представляет собой совокупность характеристик, представляемых социальным окружением претендента на государственную службу (или действующего государственно-служащего). Их могут представить совершеннолетние члены семьи, соседи, участковый инспектор, вуз (если недавно получено высшее образование), общественная организация, в которой данное лицо состоит.

Внедрение социальной анкеты:

– с одной стороны, позволит ограничить доступ к государственной службе лиц, имеющих слабо развитое чувство ответственности, низкие моральные ценности, а также отсутствие интереса к другим и в целом не отвечающих требованиям морали и нравственности граждан;

– с другой стороны, расширить степень участия граждан.

Роль и место социальной анкеты должны быть наравне (или даже выше) по отношению к действующей обязательной специальной проверке. Ведь в ходе последней проверяются только юридически значимые факты и сведения.

Результатом внедрения социальной анкеты должен явиться рост имиджа государственной службы в глазах общественности. Кроме того, предлагаемый подход на практике отражает модернизацию понятия «государственная служба», которое, согласно Концепции, должно стать синонимом понятия «служение нации (обществу)» и означать ориентацию на население как потребителя государственных услуг.

В целом, социальную анкету целесообразно включить в пе-

речень документов для всех претендентов на государственную службу.

Для расширения кадрового потенциала важно включить в объект кадровой работы не только желающих поступить на государственную службу, но и еще не проявивших такого желания, однако востребованных.

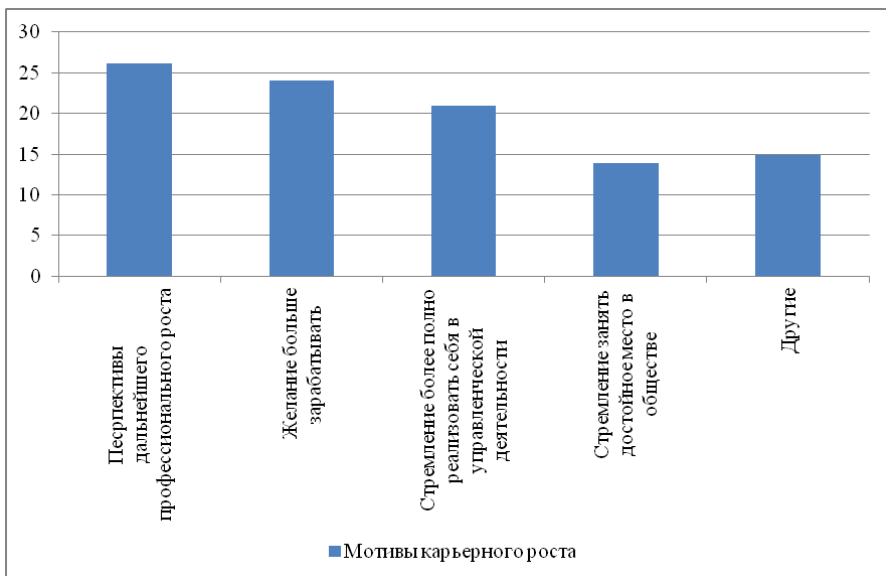
Речь идет о профессионалах, работающих в частном секторе, а также о студентах вузов. Их привлечение требует предложения от службы управления персоналом того или иного государственного органа профессионалу или отличнику принять участие в конкурсном отборе (с соблюдением всех требований и двухэтапности на общих основаниях) на ту или иную должность. Здесь очень важна информационная поддержка службой управления персоналом (кадровой службой) лиц, выразивших согласие в вопросе прохождения процедур поступления на государственную службу, а также ненавязчивая периодичность повторных предложений отказавшимся. Реализовывать данную функцию службы управления персоналом (кадровые службы) могут в рамках полномочия «определение, развитие и использование кадрового потенциала».

В Кодексе государственной службы должна быть закреплена норма, допускающая лицам, зачисленным в кадровый резерв государственной службы, заниматься оплачиваемой и предпринимательской деятельностью (до вступления в конкретную государственную должность). Данный подход позволит в реальности воплотить действие «социального лифта» в системе государственной службы.

Следует отметить, что любые механизмы социального лифта не должны действовать в обход принципа равного доступа к государственной службе, то есть прохождение процедуры зачисления в кадровый резерв государственной службы Республики Казахстан обязательно для всех, в том числе приглашенных на высокие должности.

*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.

В отношении нормативной правовой основы необходимо отметить, что 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». В то же время 45,5% респондентов, исследования, проведенного в 2009 году, желали занять более высокие должности в организационной структуре своего государственного органа. Основными мотивами являются перспективы профессионального роста (26,2%), получение высокой заработной платы (24,1%), желание полнее реализовать себя в деятельности управленца (20,9%) (рисунок 11). Но многие из респондентов отметили, что не смогли подняться по карьерной лестнице [148]. А социологический опрос государственных служащих показал, что 11,9% полностью удовлетворены возможностями карьерного роста и реализации своего потенциала, а 11,5% – частично удовлетворены [121]. Следовательно, имеет место нарушение баланса между ожиданием карьерного роста и действительными возможностями.



*Примечание* – Источник [148].

*Рисунок 11* – Мотивы карьерного роста государственных служащих, %

По итогам опроса удовлетворенности государственных служащих возможностью карьерного роста авторы исследования пришли к выводу о том, что государственные служащие в основном пассивны, их «умы» больше заняты повседневной рутинной, нежели сбором доказательств заслуг и применения навыков при исполнении должностных обязанностей, чтобы показать свою гибкость и управленческие способности, развитием в соответствующей области или областях, в которых они могут лучше проявить себя или которые их больше всего интересуют (карьерная специализация).

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 [121].

На практике для карьерного роста в отечественной государственной службе существенное значение, по мнению респондентов, имеют отношение руководителя, поддержка, связи с влиятельными людьми – 41,2%, менее важны результаты труда служащего – 26,2% [148, с. 104].

Необходимо отметить, что в частном секторе отсутствие карьерных перспектив – причина увольнения более 70% сотрудников, принявших решение покинуть компанию добровольно [149, с. 111].

Одним из наиболее важных приоритетов, которые способствовали бы улучшению кадровой ситуации в государственных органах, является практическая реализация планирования карьеры государственного служащего.

Технологий карьерного планирования много. Кроме того, постоянно появляются инновационные и успешно апробированные комбинированные варианты, поэтому закреплять одну из них законодательно не следует.

В Кодекс государственной службы целесообразно включить понятие «карьерное планирование» как процесс определения линии развития карьеры и ее сопровождения. При этом наиболее сложной частью для сотрудника службы управления персоналом (кадровой службы) является процесс сопровождения линии карьеры. Карьерные планы должны составляться для каждого государственного служащего, а на определенную государственную должность.

В обязанности сотрудника службы управления персоналом (кадровой службы) должны входить:

- определение критериев карьерного продвижения;
- ранжирование факторов, влияющих на карьеру;
- определение необходимых ресурсов;
- показатели и методы управления.

Вместе с тем в Кодексе можно закрепить норму о том, что реестр должностей государственных служащих и организацион-

ная структура государственных органов должны разрабатываться с учетом возможностей для карьерного роста.

*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» [150]. Это сформированные в установленном законодательством Республики Казахстан порядке систематизированные списки граждан Республики Казахстан, претендующих на занятие вакантных государственных должностей 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» [151]. 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.

В итоге оба определения не отражают сути и цели кадрового резерва. 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 [152, с. 11]. В этом определении приводится объект оценки (профессиональные, деловые и личностные качества), тогда как объект оценки при индивидуальном подборе в каждом случае определяется персонально, и это не только качества работника.



Объектом оценки могут выступать, например, качество выполнения функциональных обязанностей, результат труда оцениваемого или подотчетного ему коллектива, состояние физического или психического здоровья и т.д. При описании алгоритма оценки кадров А.Я. Кибанов указывает: «Здесь прежде всего следует найти ответ на вопрос «Что мы собираемся оценивать?»: качества работника, его состояние, труд или результаты труда. Далее необходимо установить, должны ли эти оценки быть независимыми друг от друга (только качества работника, только состояние, только процессы труда, только результаты труда) или составлять некую систему, и какую именно: в виде одного комплексного показателя или в виде набора показателей. Ответы на поставленные вопросы имеют принципиальный характер, так как определяют всю последующую работу по конструированию системы показателей оценки, выбор источников необходимой информации и т.д.» [153, с. 18]. Выдвижение на вышестоящие должности, указанное в определении А. Акчурина и А. Абдиной, так же охватывает только часть кадрового резерва, потому что кадровый резерв предполагает движение не только по вертикали, но и по горизонтали.

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 [154, с. 254]. Это определение указывает на оценку подготовленности к исполнению должностных обязанностей, тогда как последние достижения кадрового менеджмента предполагают и работу в рамках резерва с группой высокопотенциальных сотрудников.

Определение «прошедшие систематическую целевую квалификационную подготовку» так же излишне, так как такая подготовка увязывается с конкретной должностью. Кроме того, систематическая работа с резервистом на конкретную должность обычно начинается в период, когда служащий уже включен в резерв.

В Кодексе государственной службы целесообразно отразить широкое толкование кадрового резерва как «группы сотрудников, потенциально способных к занятию вакантной или вновь создаваемой позиции либо к определенной линии карьеры, отобранных на основе индивидуальной оценки» [155, с. 418].

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. Например, данное определение вполне подходит для применения одного из инновационных методов резервирования «черный список» (линия карьеры «на понижение») [156, с. 65], когда сотрудник, явно демонстрирующий отсутствие результатов на данной должности, заносится в список на понижение с указанием срока для исправления положения дел. Нахождение в таком списке стимулирует сотрудника к активизации усилий, в ином случае он переводится на нижестоящую должность при ее освобождении либо если сотрудник нижестоящей должности включен в кадровый резерв на повышение (проводится обмен кадрами).

*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. Следовательно, деятельность административных государственных служащих корпуса «А» не будет ограничиваться занятием определенной государственной должности в течение периода, определенного контрактом. При их согласии они будут

перемещаться и на другие государственные должности, но только в группе должностей корпуса «А».

В Кодексе государственной службы предлагается предусмотреть определение, позволяющее применять эту технологию ко всем государственным служащим. При этом важно выбрать определение, выражающее суть технологии и открытое для инноваций в ее рамках. Так, например следующее определение «ротация – это форма кадровой работы, предполагающая горизонтальное перемещение специалиста с данного участка работы на другой внутри учреждения» [157, с. 201], не охватывает ротацию между подразделениями, органами, и исключает вертикальную ротацию. Поэтому целесообразно ротацию рассматривать как целенаправленное перемещение кадров внутри государственного органа и/или между государственными органами. Здесь важной является именно целенаправленность, так как существует и перемещение кадров в силу течения кадровых процессов.

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 X – компетенция службы управления персоналом (кадровой службы) государственного органа X, а порядок ротации между разными государственными органами должен быть закреплён на нормативном правовом уровне и быть подконтрольным уполномоченному органу по делам государственной службы. В этой связи предлагаем в Кодексе государственной службы уточнить виды ротации: «государственный» (или «внешний», «межведомственный») и «ведомственный» (или «внутренний»).

Тем самым в компетенцию службы управления персоналом (кадровой службы) государственного органа будет входить ведомственная (или внутренняя) ротация, а в компетенцию уполномоченного органа по делам государственной службы – «государ-

ственная» (или «внешняя», «межведомственная») ротация. Такой подход позволит разграничить полномочия между уполномоченным органом по делам государственной службы и государственными органами.

В Концепции новой модели государственной службы было определено, что «ротация государственных служащих будет проводиться на системной основе по следующим схемам: междууровневая («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. Это следует отобразить и в названии соответствующего нормативного правового акта, и в его содержании, чтобы не распространить порядок ротации на всех государственных служащих, тем самым лишив службы управления персоналом (кадровые службы) права разработки стратегии этой кадровой технологии с учетом особенностей своего органа и новаций кадрового менеджмента.

Кроме того, не следует законодательно ограничивать меры поощрения государственных служащих (как это сделано в статье 23 Закона Республики Казахстан «О государственной службе») и другие немонетарные методы мотивации (как это устанавливается в Концепции). Все эти вопросы дифференцированно решаются в рамках управления персоналом с учетом новаций и успешных практик, особенностей профессий и должностей, рабочего места, привлечением психологических оценок и т.п., что входит в функции профессионального специалиста по управлению персоналом. Законодательно закреплять их можно в случае особой целесообразности и необходимости, но перечень должен оставаться открытым. Тогда как дисциплинарные взыскания должны быть законодательно урегулированы закрытым перечнем, что со-

ответствует фундаментальному принципу трудового права – недопустимости ухудшения положения работников по сравнению с нормативным актом большей юридической силы – и указанному нами принципу «гуманного менеджмента».

В этой связи дисциплинарные взыскания должны быть разработаны более подробно, для более широких возможностей кадрового управления. Аналогичный подход, основанный на предоставлении свободы службе управления персоналом (кадровой службе), должен быть применен и к другим закрепившимся в государственной службе технологиям.

Таким образом, при разработке Кодекса государственной службы следует предусмотреть более широкие полномочия для служб управления персоналом (кадровых служб).

### **3.2 Рекомендации по организационно-управленческому обеспечению служб управления персоналом (кадровых служб)**

Закон Республики Казахстан «О государственной службе» расширил функции служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов, полноценная и эффективная реализация которых требует совершенствования организационно-правовых основ ее деятельности.

Одним из институциональных условий эффективной реализации возложенных функций службами управления персоналом (кадровыми службами) государственных органов является их независимость и подотчетность аналогичному вышестоящему государственному органу. При этом предлагается следующее распределение полномочий при организации кадровой работы между Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан, уполномоченным органом по делам государственной службы, службой управления персоналом (кадровой службой) вышестоящего органа и службой управления персоналом (кадровой службой) государственного органа (таблица 10). Наблюдается объективная необходимость такого характера рас-

пределения полномочий для обеспечения действия механизма сдержек и противовесов. То есть при возникновении разногласий между службой управления персоналом (кадровой службой) и первым руководителем государственного органа они должны решаться на вышестоящем уровне.

Таблица 10

### Распределение полномочий

Субъект кадровой работы	Полномочия
<p>Национальная комиссия по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан</p>	<p>П. 2 и 3 Указа Президента РК «О Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан и кадровых комиссиях областей, столицы, города республиканского значения»*</p> <p>Рассмотрение чрезвычайных случаев нарушений трудового законодательства и законодательства о государственной службе по кадровым вопросам</p> <p>Разрешение разногласий между службой управления персоналом (кадровой службой) и первым руководителем государственного органа, неурегулированных уполномоченным органом по делам государственной службы</p>
<p>Уполномоченный орган по делам государственной службы</p>	<p>П. 8, 9, 10 Положения об уполномоченном органе по делам государственной службы**</p> <p>Разрешение разногласий между службой управления персоналом (кадровой службой) и первым руководителем государственного органа, неурегулированных службой управления персоналом (кадровой службой) вышестоящего органа</p>
<p>Служба управления персоналом (кадровая служба) вышестоящего органа</p>	<p>Разрешение разногласий между службой управления персоналом (кадровой службой) нижестоящего государственного органа и его первым руководителем</p>

Субъект кадровой работы	Полномочия
<p>Служба управления персоналом (кадровая служба) государственного органа</p>	<p>Разработка стратегии развития кадров государственного органа  Составление планов кадровой работы  Определение, развитие и использование кадрового потенциала  Предложение кандидатуры субъекту формирования резерва государственной службы и межведомственной ротации  Организация оперативной оценки деятельности, аттестации, профессиональной ориентации, трудовой адаптации, мотивации, подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных служащих  Управление конфликтами интересов  Обеспечение соблюдения режима труда  Управление карьерой государственного служащего  Контроль и воздействие на трудовое поведение государственных служащих  Проведение мер по социальной защите государственных служащих  Оценка эффективности деятельности государственных служащих  Внедрение новых кадровых технологий по согласованию с уполномоченным органом по делам государственной службы  Создание внутреннего кадрового резерва государственного органа и работа с ним  Разработка критериев для первичного отбора по конкретной должности  Подготовка инициатив по приёму, должностному передвижению и прекращению государственной службы государственными служащими для первого руководителя или уполномоченного органа по делам государственной службы</p>

Субъект кадровой работы	Полномочия
<p>*Указ Президента Республики Казахстан «О Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан и кадровых комиссиях областей, столицы, города республиканского значения» от 7 марта 2013 года №520;</p> <p>**Указ Президента Республики Казахстан «Вопросы Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21 июня 2012 г.) от 3 декабря 1999 года №280.</p>	

Ключевые кадровые вопросы (по технологической цепочке: прием – должностное передвижение (и вертикальное и горизонтальное) – прекращение) должны быть разработаны так, чтобы служба управления персоналом (кадровая служба) выступала инициатором, а первый руководитель принимал решения в рамках выдвинутых инициатив. Вся сфера управления персоналом,



находящаяся за пределами ключевых кадровых вопросов по данной цепочке, полностью относится к ведению службы управления персоналом (кадровой службы): планирование, развитие, оценка и т.д.

Непреодолимые противоречия между данными субъектами должны разрешаться обращением к службе управления персоналом (кадровой службе) вышестоящего государственного органа (частью и к руководству вышестоящего органа, так как и на том уровне имеет место система сдержек и противовесов).

Роль высшей инстанции возлагается на Национальную комиссию по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан. Такая иерархия позволяет также проводить кадровую работу как систему согласованных действий ее субъектов на основе единой линии кадровой политики.

При такой схеме отношений, в первую очередь, снижается и уровень коррупциогенности, так как минимизируется власть руководства в ключевых кадровых вопросах.

Провести «своего человека» через службу управления персоналом (кадровую службу), не подотчетную руководству, будет сложно. Кроме того, расширение числа субъектов, участвующих в принятии решения, всегда минимизирует субъективизм.

Поэтому предлагается использовать термин «субъект утверждения», в качестве которого могут выступать:

– первый руководитель государственного органа или иной субъект, в соответствии с законодательством Республики Казахстан наделенный правом утверждения на конкретную должность государственной службы, увольнения и иных перемещений по конкретным должностям;

– Президент Республики Казахстан, Парламент, Правительство, первый руководитель государственного органа, Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы, Национальная Комиссия по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан;

– в отдельных случаях это могут быть и несколько лиц или органов. Так, назначение на должность и освобождение от должности административного государственного служащего корпу-

са «А» согласовывается с уполномоченным органом по делам государственной службы на основании решения Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан. Следовательно, служба управления персоналом (кадровая служба) государственного органа, имеющего вакансию административной государственной должности корпуса «А», из кадрового резерва государственной службы для данного корпуса отбирает кандидатов и предоставляет список с обоснованием уполномоченному органу по делам государственной службы для согласования, а затем – Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан для принятия решения (собственно утверждения).

Субъекты утверждения, как и субъекты формирования внешнего резерва государственной службы, могут меняться законодательством, но служба управления персоналом (кадровая служба) при такой редакции ее правомочий всегда будет «в системе», что обеспечит преемственность и значимость кадрового управления.

Таким образом, не только устанавливается система сдержек и противовесов между первым руководителем государственного органа и службой управления персоналом, но и закладывается система отношений по управлению кадрами.

В Кодексе государственной службы предлагается службу управления персоналом определить как «подразделение в структуре государственных органов по управлению квалифицированным составом сотрудников государственного органа, непосредственно подчиненное вышестоящему органу». Служба управления персоналом государственных органов в пределах своей компетенции:

- 1) выполняет функции применительно к подведомственному ей составу сотрудников;

- 2) определяет оптимальную численность штатной численности государственного органа, вносит предложения субъекту утверждения (руководству государственного органа) с мотивированным пояснением. При двукратном отказе субъектом утверждения служба управления персоналом может обратиться в вышестоящий орган;

3) проводит первичный отбор из списка кандидатов, подобранных из кадрового резерва государственной службы. Оценку отобранных кандидатов и окончательное решение по утверждению на должность принимает субъект утверждения. При неутверждении ни одного из кандидатов, отобранных службой управления персоналом, процедура подбора и первичного отбора проводится вновь службой управления персоналом.

При отсутствии кандидатов, соответствующих требованиям, установленным к вакантной должности, для формирования нового списка кандидатов, а также при двукратном отказе субъекта утверждения от кандидатур из представленных списков, служба управления персоналом представляет субъекту утверждения мотивированное пояснение с предложением утвердить на должность кандидата из первого или, при наличии, из второго списка с указанием его профессиональных недостатков, требующих устранения, а также берет на себя обязательство в течение испытательного срока организовать работу с утвержденной кандидатурой по их устранению;

3) инициирует ротацию и увольнение кадров и представляет субъекту утверждения предложения с мотивированным пояснением оснований для ротации или увольнения.

При двукратном отказе субъекта утверждения от инициативы службы управления персоналом по ротации или увольнению одного и того же лица, предъявленной по двум различным основаниям, инициатива передается для решения вопроса в вышестоящий орган;

4) взаимодействует с руководством государственного органа, выдвигает кадровые инициативы и предложения. Непреодолимые противоречия между службой управления персоналом и первым руководителем разрешаются на уровне вышестоящего государственного органа;

5) принимает в рамках своей компетенции локальные акты – предписания, обязательные для исполнения.

В связи с тем, что служба управления персоналом получает широкие полномочия по управлению квалифицированным составом сотрудников в рамках своего государственного органа, она

должна быть наделена правом принимать локальные акты. Это может быть предписание о проведении анкетирования, тестирования конкретного государственного служащего, группы или всех сотрудников данного государственного органа, о предоставлении отчета кадровой службе по определенному вопросу, о прохождении курсов, выполнении конкретных действий и т.д. Например, службой управления персоналом выносится предписание заместителю руководителя государственного органа пройти обследование и предоставить заключение медицинской комиссии о состоянии его здоровья и о возможности выполнять те или иные функции. Данный вопрос важен для данной службы в связи со снижением работоспособности и проявлением признаков нездорового состояния служащего на работе.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания службы управления персоналом (по сути, неисполнение и ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей) должно повлечь дисциплинарное взыскание. Соответственно, служба управления персоналом обращается к руководителю с данным вопросом. Несмотря на то, что служба управления персоналом не обладает полномочиями наложения дисциплинарных взысканий, и наделение ее ими нецелесообразно во избежание конкуренции полномочий, у нее есть механизм воздействия на руководителя, отказывающего в наложении взысканий. Кроме того, руководители служб управления персоналом должны включаться в состав дисциплинарных советов.

После принятия Кодекса, устанавливающего основы государственной службы, можно будет перейти к разработке проектов Законов, касающихся отдельных видов государственной службы (в том числе политической и отдельно административной) и пересмотру иных актов в этой сфере.

Новый функциональный статус службы управления персоналом как управляющей структуры требует своего закрепления на правовом уровне в рамках Типового положения о службе управления персоналом государственного органа, которое является нормативным правовым актом, определяющим социальный статус, порядок образования, права, обязанности и организацию ра-

боты службы управления персоналом. В соответствии со своим назначением этот документ должен состоять из общих положений, основных целей и задач, системы руководства, должностных функций, организационной структуры, прав и обязанностей, соотношений с иными структурными подразделениями.

На сегодняшний день приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 4 апреля 2013 года № 06-7/47 утверждено Типовое положения о службе управления персоналом (кадровой службе) государственных органов, которое состоит из трех разделов:

- 1) общие положения;
- 2) основные задачи, функции, права и обязанности службы управления персоналом (кадровой службы);
- 3) организация деятельности службы управления персоналом (кадровой службы).

Данный документ носит рамочный характер. Однако предлагается альтернативная версия Типового положения о службе управления персоналом (кадровой службе) государственных органов (Приложение Г).

В разделе «Общие положения» следует установить наименование службы управления персоналом, ее организационно-структурное положение, уровень самостоятельности, конкретизацию подчиненности, метод расчета численности и штата службы. Необходимо отдельно перечислить основные правовые, директивные, нормативные и инструктивные документы для использования в работе службы.

Во втором разделе Положения о службе управления персоналом государственного органа следует сформулировать основную цель и ключевые задачи службы управления персоналом, которые должны основываться на ее действительной роли и возможностях. Поэтому если целью службы управления персоналом является управление подведомственным ей квалифицированным составом сотрудников, то нельзя сводить задачи к организационным и учетным аспектам управленческих задач. Кроме того, ни цель, ни задачи не должны представлять собой перечень функций. Так, в Положениях о кадровой службе некоторых государственных ор-

ганов цель была представлена в виде «формирования кадрового состава, подбора, учета, расстановки, профессиональной адаптации, организации повышения квалификации...» и подобных функций.

Для обеспечения целостности и единства системы кадровой работы в государственных органах важно, чтобы цели и задачи службы управления персоналом (и соответственно кадровой политики) каждого государственного органа совпадали с целями и задачами государственной кадровой политики. Важно, чтобы государственная кадровая политика, определяющая систему кадровой работы в государственных органах, не оставалась нереализованным документом, что неизбежно, если каждый государственный орган формирует свои цели и задачи кадровой политики. Поэтому в Положении предлагается указать те цели и задачи, которые были отражены в параграфе 1.2 для системы кадровой работы в государственных органах с конкретизацией к каждому государственному органу.

Далее в отдельном подразделе Положения необходимо отразить структуру службы управления персоналом и особенности ее внутреннего управления. На практике чаще всего это линейная структура с подчинением руководителю, но мы предлагаем свой авторский вариант, при котором при руководителе располагается отдел эффективности кадрового управления. Мы обосновываем это необходимостью ориентации всех иных отделов службы управления персоналом на эффективность своей части кадровой работы и с этой целью координации их действий. Кроме того, выделение функций анализа и прогнозирования в самостоятельный отдел требует установления его подчинения иным внутренним подразделениям службы управления персоналом, собственно принимающим управленческие решения на основе аналитической и прогностической информации.

Разделение службы управления персоналом на отделы следует проводить по группам однородных функций (системный подход). То есть сначала следует составить список функций службы управления персоналом (следующий раздел Положения), разделить их на однородные группы (подсистемы) и по каждой опреде-

лить соответствующий отдел (или, в зависимости от численности кадров в организации, отдельную структурную единицу – сотрудника службы управления персоналом).

Структуру службы управления персоналом следует организовывать с учетом базовых принципов организационного проектирования, которые сведены в таблице 11.

*Таблица 11*

**Базовые принципы организационного проектирования  
службы управления персоналом**

Принцип	Содержание
Научное обоснование	Проектирование на основе достижений науки кадрового управления. Соответствие отечественным и успешным зарубежным аналогам
Специализация	Проектирование на основе разделения труда и профессионализации деятельности. Создание подразделений на основе выделения функциональных подсистем
Автономность	Проектирование рациональной расстановки работников внутри каждого подразделения так, чтобы временное отсутствие отдельного работника не прерывало кадровый процесс. Каждый сотрудник подготовлен к выполнению функций нижестоящего, вышестоящего и как минимум одного одноуровневого работника
Многовекторность	Проектирование возможности службы управления персоналом в рамках своих правомочий и компетенций управлять кадрами и по горизонтали и по вертикали по разным векторам (правовой, административно-хозяйственный, организационный, экономический и т.д.)
Иерархия	Проектирование структуры должно обеспечить иерархичное взаимодействие структурных подразделений или отдельных руководителей при любых вертикальных срезах
<i>Примечание</i> – Составлено авторами по данным источников: [158–160].	

Таким образом, значимым в процессе проектирования структуры службы управления персоналом является установление связей между функциональными подсистемами по четырем направлениям:

- линейному (непосредственному административному подчинению);
- функциональному руководству (методическому обеспечению, консультированию смежного подразделения);
- соисполнительству (совместному выполнению работ);
- функциональному обслуживанию (работа смежного подразделения, обеспечивающего процесс принятия решения).

Отделу – функциональной подсистеме дается название, которое является отражением ее главной задачи.

Руководитель службы управления персоналом осуществляет непосредственное управление ее деятельностью по принципу единоначалия с целью установления его персональной ответственности за исполнение функциональных обязанностей и задач, которые возложены на кадровую службу. Сам руководитель службы управления персоналом непосредственно подчиняется руководителю службы управления персоналом вышестоящего органа, что обеспечивает его независимость от первого руководителя государственного органа.

В разделе «Руководство» необходимо определить должность непосредственного руководителя («заведующий», «начальник» и т.д.), порядок назначения и освобождения его от должности, требования, предъявляемые к данной должности именно этого государственного органа. Должностная инструкция для руководителя службы управления персоналом обычно не разрабатывается отдельно, поэтому его права, обязанности и ответственность также регламентируются в этом разделе Положения. Важно проследить, чтобы это были права руководителя службы управления персоналом, а не всей службы управления персоналом в структуре организации.

Кроме этого, предлагаем включить в этот раздел ответственность руководителя. Обычно раздел «Ответственность» выделяется самостоятельно и располагается в конце положений о кадро-



вой службе. Включение его в содержание раздела «Руководитель» позволит подчеркнуть персональную ответственность руководителя за работу службы управления персоналом.

Здесь же следует перечислить основные позиции, по которым несет ответственность руководитель.

В следующем разделе Положения – «Функции» – дается все-сторонняя характеристика содержания деятельности службы. Должны быть четко описаны все функции в соответствии с целями и задачами, установленными во втором разделе Положения. Функции четко описываются по каждому структурному подразделению службы управления персоналом, что позволяет распределить объемы ответственности за конкретные участки работы. Важно продумывать разделение функций службы по участкам во избежание их дублирования. Если для выполнения определенной функции необходимо участие более чем одного подразделения, нужно оговорить, какое подразделение в какой степени и форме принимает участие.

Для службы управления персоналом должностные функции являются комплексной деятельностью, охватывающей все составляющие кадровой работы. В разработанном нами Положении предложен типичный перечень таких функций, разбитых на однородные группы, закрепленных за соответствующим отделом. Для службы управления персоналом конкретного государственного органа этот перечень может быть большим, но никак не меньшим, так как мы использовали принцип необходимости и достаточности на основе достижений кадрового менеджмента.

Согласно этому принципу не выделены в структуре службы управления персоналом функции, непосредственно не относящиеся к управлению персоналом. Так как служба занимает положение на уровне руководства, то привлечь нужные отделы к их исполнению будет несложно. Более того, служба управления персоналом сама определяет оптимальную численность и кадровый состав, поэтому может предусмотреть всех нужных ей специалистов для выполнения смежных с кадровым менеджментом функций или функций по его обеспечению. Проанализировав проекты

положений о службе управления персоналом государственных органов, мы выявили множество примеров несоблюдения принципа необходимости и достаточности, когда функции службы управления персоналом расширены за границы кадрового менеджмента. Так, А.Ю. Серебряков считает необходимым включить в функции кадрового подразделения функции разработки проекта организационной структуры государственного органа и проектов положений о подразделениях государственного органа, функционального анализа деятельности государственного органа и разработки мер по упрощению работы государственного органа [161, с. 25]. Тогда как это сфера не кадрового, а организационного менеджмента.

Обеспечением и поддержкой автоматизации работы службы управления персоналом и применения передовых информационных технологий должен заниматься специалист по информационным технологиям, системный администратор и соответствующее подразделение государственного органа. Организация и проведение социологических исследований – сфера социологии, психологическое сопровождение, выявление и содействие в разрешении межличностных конфликтов – сфера психологии. Социолог и психолог могут быть в структуре организации или, по решению службы управления персоналом с учетом особенностей деятельности государственного органа, их услуги могут закупаться. Например, в штате Миннесота США сотрудники Департамента образования могут бесплатно посещать частного психолога и обязаны его посещать, если являются участниками межличностного конфликта. В то же время для государственного органа, например, уголовно-исполнительной системы целесообразно иметь психолога в штате, но не в штате службы управления персоналом, занимающейся кадровым менеджментом.

Целесообразно в штат службы управления персоналом принять лицо, обладающее квалификацией психолога управления и кадрового менеджмента или социолога кадрового управления. В таком случае, можно включить функцию психологического обеспечения кадрового менеджмента или социологических исследований в области управления кадрами в должностные функции

службы управления персоналом. Хотя возможность привлечь таких специалистов маловероятна.

В работе С.В. Костроминой предлагается включить в состав управления персоналом отдел юридического обеспечения кадровой работы со следующими функциями: контроль за исполнением законодательных, подзаконных и локальных актов по вопросам кадровой политики и управления; контроль за соблюдением сотрудниками установленных законодательством правоограничений; анализ локальных актов службы управления персоналом на соответствие законодательству; обеспечение защиты конфиденциальной и служебной информации о сотрудниках; обеспечение соблюдения трудового законодательства в государственном органе; консультирование сотрудников по вопросам их правового положения и юридическое сопровождение защиты прав работника; заключение, изменение и расторжение трудовых договоров; обеспечение, доведение до сведения и разъяснение работникам службы управления персоналом актуальных для кадровой работы нормативных правовых актов; профилактика коррупционных правонарушений [162, с. 88].

Тем не менее, все вышеуказанные функции являются юридическими и ничто не мешает службе управления персоналом по указанным вопросам взаимодействовать с подразделением, выполняющим юридические функции. Иначе можно включить в состав службы управления персоналом и отдел экономического обеспечения кадровых решений, и отдел по автоматизации кадровых процессов и т.д., то есть скопировать структуру многофункционального органа в меньшем штате. Но это мешает службе управления персоналом сконцентрироваться на выполнении управленческих функций. Важен высокий статус службы управления персоналом, чтобы широкие полномочия получали не экономисты, юристы и программисты, у которых имеются свои определенные функции и полномочия, а именно чтобы это был штат сотрудников управления персоналом. По своему положению в государственном органе служба управления персоналом всегда сможет обратиться к любому подразделению с указанием о внедрении проекта автоматизации, проведения проверки со-

блюдения правоограничений и т.д. и прибегнуть к услугам частного сектора через участие в государственных закупках при отсутствии специалистов в государственном органе по нужному направлению. Именно поэтому в структуре службы управления персоналом нет отдела учета и оформления, так как ими может заниматься любое иное подразделение, выделенное в структуре органа для выполнения функций делопроизводства. В функции каждого отдела службы управления персоналом включена разработка форм и содержания документации, связанной с выполняемыми функциями. Ведение этой документации, если это занимает длительное время и носит учетно-оформительский характер, может быть передано в другое подразделение, которое ведет делопроизводство.

Исходя из вышеизложенного, служба управления персоналом может включать в свой штат только специалистов квалификации или специализации, связанных с кадровой работой. По результатам проведенного нами опроса абсолютное большинство респондентов считает, что сегодня необходимо замещение должностей в службах управления персоналом работниками, имеющими специальность «Управление персоналом», и для повышения эффективности работы служб управления персоналом профессиональная подготовка специалистов является самым важным условием.

В Положении использована редакция «обладающие квалификацией или специализацией, непосредственно относящейся к кадровому менеджменту», так как различные вузы внутри страны, и тем более разных стран устанавливают разные названия специальностей сферы кадрового менеджмента. По результатам проведенного обзора специальностей отечественных и зарубежных вузов это могут быть: Управление персоналом; Менеджмент персонала; Кадровый менеджмент; Управление кадрами организации; Управление персоналом государственной службы; HR; Психология управления и кадрового менеджмента; Психология управления персоналом; Социология управления персоналом; Управление персоналом организации; Управление персоналом; Кадровый консалтинг и аудит; Аудит и контроллинг персонала и т.п.

Соответственно при проведении тестирования кандидатов на должность сотрудника службы управления персоналом должны быть использованы специальные тесты, содержащие кадрово-управленческую составляющую.

В Положении предлагается закрепить норму о том, что при формировании штата службы управления персоналом предпочтение отдается лицу, обладающему квалификацией или специализацией, непосредственно относящейся к кадровому менеджменту государственной службы. Первое время эта норма, конечно, будет бездейственной, так как привлечение зарубежных специалистов по этому направлению маловероятно. Но со временем проблема может решиться, если учредить такую специальность в программах магистратуры, докторантуры Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, бакалавриата государственных вузов, стимулировать частные вузы к открытию такой специальности. Необходимость в такой специальности подтверждается и мнениями респондентов о том, что повышать квалификацию работников служб управления персоналом нужно в большей степени именно по вопросам управления персоналом и вопросам государственной службы. Разработку соответствующих программ следует проводить на основе адаптации опыта зарубежных вузов, выпускающих таких специалистов, с дальнейшим их развитием и совершенствованием.

Предложенный проект Положения должен лечь в основу разработки положений о службе управления персоналом каждого государственного органа. При этом содержание Типового положения не должно изменяться (для обеспечения целостности системы управления персоналом государственной службы). Разработку положения о службе управления персоналом конкретного государственного органа следует проводить путем дополнения Типового положения пунктами и разделами:

- 1) отражающими специфику деятельности данного государственного органа;
- 2) конкретизирующими нормы типового положения («а именно»);

3) увеличивающими функции службы управления персоналом на основе тех или иных достижений.

При разработке положения о службе управления персоналом конкретного государственного органа необходимо использование актов или документов, определяющих структуру и деятельность данного государственного органа.

Разработку Положения о службе управления персоналом, а также изменение действующего положения осуществляет ее руководитель, так как именно он управляет кадровой работой и несет за нее персональную ответственность. В этой связи срок действия положения равен сроку пребывания данного лица на должности руководителя службы управления персоналом. Срок действия Положения, по сути, представляет собой указание на необходимость его пересмотра или подтверждения при вступлении в должность нового руководителя службы управления персоналом. Но и в течение срока действия положения руководитель может изменить его в случае изменения структуры государственного органа или по собственной инициативе для оптимизации организационной структуры службы управления персоналом, введения инновационных кадровых технологий и т.п. целей, требующих перераспределения функций между подразделениями службы управления персоналом и ее работниками. При разработке своих положений о службе управления персоналом государственные органы не должны наделять службы функциями, выходящими за рамки кадрового менеджмента. Поэтому положение о службе управления персоналом должно согласовываться с уполномоченным органом по делам государственной службы.

Штатная численность службы управления персоналом определяется организационно-штатными структурой и положением о государственном органе. При расчете необходимой численности штатных сотрудников службы управления персоналом учитываются следующие факторы:

- общая штатная численность государственного органа;
- конкретные условия и характерные особенности государственного органа, связанные со сферой его полномочий (в нашем случае государственное управление различными сферами);

- количественная, качественная, социальная, демографическая характеристика кадрового состава государственного органа;
- сложность и комплексность решаемых задач кадровой работы: стратегическое планирование, выработка кадровой политики, организация обучения и т.п. (в нашем случае представляет сложность в силу цели управления сотрудниками – эффективности государственного управления для казахстанского общества);
- включенность технического и сопроводительного обеспечения управленческого труда (в нашем проекте обеспечением занимаются иные подразделения государственного органа в силу руководящего статуса службы управления персоналом) и др.

В связи с тем, что государственные органы самостоятельно определяют численность сотрудников по функциям управления, их профессиональный и квалификационный состав, а также утверждают штаты, все существующие методы расчета численности управленческих работников носят в основном рекомендательный характер.

Расчет численности руководителей, специалистов и других служащих государственного органа, в том числе и службы управления персоналом, осуществляется различными методами: многофакторного корреляционного анализа, экономико-математическими, сравнений, прямого расчета, по трудоемкости работ, по нормам обслуживания и др.

Изучение различных моделей, в основе которых лежит использование экономико-математических методов (экспоненциального сглаживания, парного и множественного регрессионного анализа, корреляционный или дисперсионный анализ и др.), показало, что все они прогнозированы на основе ретроспективного периода. Так как служба управления персоналом, в том виде, в котором она предлагается в данной работе, ранее не функционировала в государственных органах, применение экономико-математических моделей на данном этапе неприемлемо, но может быть использовано по истечении пяти лет новым руководителем службы управления персоналом государственного органа.

Метод сравнений (аналогий) позволяет составлять требования к службе управления персоналом на основании анализа со-

става служб управления персоналом других государственных органов.

Предпринимаются попытки использования этого метода на основе формирования однородных групп организаций и выделения в них типовых или передовых организаций. Метод сравнений позволяет сравнить существующую систему управления персоналом с подобной системой передовой организации, с нормативным состоянием или состоянием в прошлом периоде. Следует учитывать, что сравнение дает положительный результат при условии сопоставимости исследуемых систем, их однородности.

Данный метод целесообразно использовать также по истечении пяти лет для сравнения состава служб управления персоналом разных государственных органов по степени их эффективности с корректировкой по факторам несопоставимости в силу различия сфер государственного управления. Экспертный метод позволяет получить представление о потребности в специалистах на основе учета мнений (экспертизы) группы экспертов, суждения которых базируются на их научной и профессиональной компетенции. Одним из наиболее распространенных и доступных методов расчета численности работников службы управления персоналом является ее определение через затраты труда (времени) на выполнение управленческих работ, т.е. через трудоемкость. В свою очередь, трудоемкость кадровых работ можно определить следующими методами: нормативным, с помощью фотографии рабочего времени или хронометража, расчетно-аналитическим, методом аналогий, экспертным.

Данный метод определен нами как неприемлемый для предлагаемого нами статуса службы управления персоналом, так как нормы времени (выработки) устанавливаются для простых, повторяющихся видов работ (машинописные, учетные, оформление документов). Эти виды работ выведены нами за пределы функций службы управления персоналом как не относящиеся к управленческому профилю.

По истечении года с момента внедрения новой службы управления персоналом можно будет использовать этот метод в ча-



сти расчета трудоемкости работ, выполняемых каждым отделом службы в течение года

Основываясь на зарубежном опыте, можно выделить еще один метод определения численности сотрудников службы управления персоналом. Он является разновидностью норм обслуживания, которые характеризуют количество объектов, т.е. сотрудников организации, обслуживаемых одним сотрудником службы управления персоналом.

В разных странах сложились собственные нормы, так в США на 100 сотрудников организации приходится один сотрудник службы управления персоналом, во Франции – на 130 сотрудников приходится один сотрудник службы управления персоналом, в ФРГ – на 150 сотрудников приходится один сотрудник службы управления персоналом, в Японии на 37 сотрудников приходится один сотрудник службы управления персоналом [155–156]. Указанные соотношения являются усредненными и могут существенно различаться по отраслям, секторам и сферам деятельности.

Для расчета численности службы управления персоналом следует придерживаться показателя в лучшем случае Японии, где на одного сотрудника службы управления персоналом в организации приходится 37 сотрудников (в ином перерасчете это 2,7 сотрудников службы управления персоналом на 100 сотрудников организации). В связи с недостатком профессиональных специалистов на первом этапе можно временно установить показатель США, где на 100 сотрудников организации приходится один сотрудник службы управления персоналом. Этим странам, по данным МОТ, присущ развитый уровень корпоративного управления [163, с. 56].

С учетом того, что на 70% сотрудников служб управления персоналом приходятся управляющие и на 30% – факультативные функции (учет, оформление, делопроизводство, хранение и т.п.) [164, с. 36; 165, с. 100], для расчета отнимаем показатель в 30%, так как эта часть функций как обеспечение деятельности службы управления персоналом передается другим подразделениям.

Сотрудники служб управления персоналом должны быть представлены в каждом государственном органе именно из рас-

чета его штатной численности, тогда как в настоящее время соотношение численности сотрудников службы управления персоналом к общей штатной численности в государственных органах существенно разнятся.

Таким образом, не следует устанавливать на законодательном уровне все тонкости технологий и методов управления персоналом, особенностей кадровой работы. Если законодательно вводится обязательность определенной кадровой технологии, она должна иметь широкое определение, охватывающее всевозможные аспекты данной технологии. Для осуществления кадровой работы в государственных органах необходимо учитывать актуальные международные стандарты, объективные и субъективные факторы, ориентироваться на «гуманный менеджмент». Применительно к предмету исследования работа служб управления персоналом должна быть направлена на повышение эффективности деятельности государственного органа, а интегральным результатом усилий служб управления персоналом должен стать рост эффективности государственного управления.

Кроме этого, законодательно должен быть определен статус службы управления персоналом как ведущего субъекта кадровой работы и разграничена сфера ее полномочий. Широкие управленческие функции и высокая ответственность требуют наделения службы управления персоналом статусом руководства и разработки системы сдержек и противовесов относительно первого руководителя государственного органа.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современные тенденции в организации кадровой работы характеризуются обеспечением доступности государственной службы для каждого человека; открытостью и прозрачностью процедур поступления на государственную службу, основанную на конкурсной системе; продвижением по службе по принципам системы заслуг и достоинств; системой повышения квалификации государственных служащих; система кадровой работы реализуется через специализированные службы, управления, бюро.

На сегодняшний день существуют три системы кадровой работы: американская (в ее основе в качестве главного механизма общественных отношений делового мира лежит индивидуальный подход); японская (основана на принципах коллективизма, где признаются групповые ценности, более авторитетные, чем индивидуальные); западноевропейская (сочетание основных черт, имеющих и в японской и в американской системах). Современная тенденция к конвергенции моделей государственной службы постепенно ведет к сближению систем кадровой работы, которые представляют совокупность приемов, методов, технологий, процедур работы с кадрами, объединенные в единый комплекс, которые вступают в определенные отношения между собой и с внешней средой, чтобы осуществить процесс комплектования, эффективного использования способностей и профессиональных навыков каждого отдельного сотрудника в реализации конечных целей государственного органа.

Становление и формирование института государственной службы началось с Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, «О государственной службе» от 26 декабря 1995 г. №2730. Дальнейшее реформирование системы государственной службы в Казахстане базировалось на Законе Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999

г., на основании которого начала функционировать ее новая усовершенствованная модель. Новый курс кадровой работы в государственных органах формировался в рамках развития законодательства о государственной службе. Законами в 2005 и 2007 годах внесены изменения в Закон «О государственной службе». С принятием Концепции новой модели государственной службы в 2011 году начался новый этап в совершенствовании института государственной службы и его кадровой составляющей.

Процессы реформирования внесли определенный вклад в формирование системы кадровой работы, способствовали проведению глубоких административных реформ, направленных на создание институциональных и правовых основ для функционирования эффективной и прозрачной системы государственной службы. Вместе с тем исследования показывают, что организация кадровой работы в государственных органах не является приоритетной.

На основании анализа статуса и деятельности служб управления персоналом (кадровых служб) государственных органов сделаны следующие **выводы**.

1. Административные реформы, начатые еще в начале 1990-х годов и продолжающиеся по настоящее время, направлены на создание институциональных и правовых основ для функционирования эффективной и прозрачной системы государственной службы. Реформа государственной службы как составная часть административной реформы направлена на создание и внедрение новых механизмов кадровой работы для поднятия престижа государственной службы; внедрение принципов транспарентности и подотчетности обществу; создание мобильного, профессионального государственного аппарата, способного обеспечивать решение поставленных задач.

2. Мероприятия, реализованные в рамках реформы, были нацелены на решение шести проблем, таких как: совершенствование государственной службы; обеспечение оптимального и эффективного управления; стратегическое планирование работы государственных органов; повышение качества государственных услуг; внедрение системы мониторинга и оценка результатов де-

тельности государственных органов. По оценке международных организаций и экспертов, Казахстан добился высоких результатов в сфере реформирования государственной службы, приблизив свое законодательство и процедуры к международным стандартам.

3. В результате проведенного анализа была осуществлена периодизация процесса реформирования государственной службы Республики Казахстан. В частности, были выделены начальный этап и пять этапов реформирования, каждый из которых внес определенный вклад в формирование системы кадровой работы.

4. Организация кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан носит ярко выраженный противоречивый характер. В частности, структурный и технологический уровни государственной службы не соответствуют политическому, отраженному в концептуальных и нормативных правовых документах. На двух первых уровнях наблюдаются отклонения и искажения, которые закреплены на политическом уровне. Эти отклонения и искажения носят скрытый характер. Именно поэтому в последнее время наблюдается увеличение функций уполномоченного органа по делам государственной службы.

5. Невыполнение службой управления персоналом (кадровой службой) управленческих функций ввиду отсутствия полномочий и профессиональных кадровых управленцев фактически является причиной постоянного реформирования, направленного на повышение эффективности деятельности государственного аппарата. Проблему человеческих ресурсов пытаются по-разному решить на политическом уровне, тогда как отсутствие индивидуальной и коллективной работы на местах препятствует достижению цели реформ.

В целях совершенствования кадровой работы, формирования конструктивной среды для кадровой работы предлагаются следующие *практические рекомендации*.

1. Повысить статус служб управления персоналом (кадровых служб), усилить управленческие полномочия за счет пересмотра их функций, необходимо укомплектовать данные службы профессионалами в соответствующей сфере.

2. Разработать нормативный правовой акт, который бы являлся базовым для любой специфики государственной службы, то есть применимым в любой из своих норм к политической, административной, гражданской и особого вида государственной службе, и представлял бы собой основной закон государственной службы. Таким нормативным правовым актом может стать Кодекс государственной службы.

3. Решить проблемы информационного и методического обеспечения деятельности служб управления персоналом (кадровых служб), стабилизации института государственной службы на структурном уровне.

4. Возникает необходимость в создании определенной службы при каждом государственном органе и его подразделении любого уровня, которая была бы независима от руководящего состава и ее деятельность была бы направлена на перевод кадровых инициатив с политического на структурно-технологический уровень. Такой может быть служба управления персоналом (кадровая служба).

Таким образом, можно сделать заключение о том, что необходимо дальнейшее совершенствование системы кадровой работы государственной службы Республики Казахстан в целом.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» // Казахстанская правда. – 2012, 15 декабря. – С. 2–3.

2 Платон: собрание сочинений в 4 т. /ред.-сост. К.А. Старостина. – СПб: Питер, 2007. – Т. 2: 287 с.

3 Макиавелли Н. Государь; История Флоренции. – М.: Эксмо, 2010. – 432 с.

4 Васильев Л.С. Восток и Запад в истории (основные параметры проблематики): монография. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Логос, 2012. – 426 с.

5 Show Y. Ancient Egypt. – N.-Y.: New York Press, 1993. – 120 p.

6 Gray J.H. China: A History of the Laws, Manners and Customs of the People. – Washington, 1970. – 155 p.

7 Bonevac D., Phillips S. Introduction to World Philosophy. – New York: Oxford University Press, 2009. – 398 p.

8 Кнабе Г.С. Корнелий Тацит: Время. Жизнь. Книги. – М., 1981. – 214 с.

9 Дрызгунов К. О полномочиях прокураторов (на примере провинции Иудея) Политика, государство и право [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.roman-glory.com/dryazgunov-o-polnomochiyax-prokuratorov>. (дата обращения 24.06.2009)

10 Быстрова С.П. Истоки философии культуры. Цицерон. – М.: Алетея, 2010. – 133 с.

11 Чистяков О.И. История отечественного государства и права. Словно-представительная монархия России (середина XVI – середина XVII в.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://society.polbi.ru/chistyakov\\_gosprav/ch19\\_all.html](http://society.polbi.ru/chistyakov_gosprav/ch19_all.html)

12 Нерсисянц В.С. Развитие русского права в XV – первой половине XVII в. /под ред. В.С. Нерсисянца. –М., 1986. – 217 с.

13 Развитие конституционной монархии в XVIII в. в Англии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://langinfo.ru/index.php>

14 Милехина Е. История государства и права зарубежных стран. – М., 2002. – 208 с.

15 Средневековый Казахстан (VII-XVII в.в.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.tarih-begalinka.kz](http://www.tarih-begalinka.kz)

16 Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. – Н.–Новгород, 1997. – 87 с.

17 Пресняков А.Е. Российские самодержцы. – М., 1990. – 294 с.

18 Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Глава 12. Французская буржуазная революция. Образование буржуазного государства во Франции [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.studylaw.narod.ru](http://www.studylaw.narod.ru)

19 Василенко И.А. Административное государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М., 1998. – 245 с.

20 Отбор персонала в российских организациях: эволюция развития и современное состояние [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ref.rushkolnik.ru/v50907/?page=2>.

21 Исторический опыт государственной службы во Франции [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.biblioteka.ru](http://www.biblioteka.ru).

22 Конституция США [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.crazyprofessor.com.ua/planeta-zemlya/konstitutsiya-ssha-polniy-tekst-na-russkom-yazike.html>

23 Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002. – 165 с.

24 Политический аспект: государственный служащий с позиции теории бюрократии [Электронный ресурс]. Режим доступа: [ecsosman.hse.ru/data/2012](http://ecsosman.hse.ru/data/2012)

25 Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.legislature>

26 Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Аналитиче-



ский вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2006. – №26 (314). Режим доступа: [http://council.gov.ru/activity/analytcs/analytical\\_bulletins/25778](http://council.gov.ru/activity/analytcs/analytical_bulletins/25778)

27 Качушкин С.В. Нормативные характеристики некоторых моделей государственной службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.fpa.su](http://www.fpa.su).

28 Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / ред. и предисл. Т.В. Зайцевой – М.: Издательство «Весь мир», 2003. – 182 с.

29 Shepherd G. Civil Service Reform in Developing Countries: The Limits of the Merit Model [Электронный ресурс] // 5th Global Forum on Re-inventing Government: Innovation and Quality in the Government of the 21<sup>st</sup> Century. – Mexico City, 2003, November – 5-6. Режим доступа: [unpan1.un.org/intradoc/.../unpan010813.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/.../unpan010813.pdf)

30 Ежов М.В., Ежова Г.В. История государственного управления и государственной службы России. – М.: БЕК, 2004. – 311 с.

31 Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России. – М., 2003. – 452 с.

32 Калибаев С.К. Коммунисты в органах управления КазАССР // Вопросы истории КПСС. – 1985. – №4. – С. 106-110.

33 Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: учебник для юридических вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2003. – 470 с.

34 Стариллов Ю.Н. Вопросы реформирования государственной службы в Российской Федерации // Известия вузов. Правоведение. – 1995. – № 6. – С. 16.

35 Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. – М.: МГИМО (Университет); РОС-СПЭН, 2002. – 309 с.

36 Головащенко В. Концепция менеджизма как направление социально-экономических теорий [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://8cent-emails.com/konceptija-menedzherizma-kak=napravlenie-socialno-jekonomicheskikh-teorij>

37 Маслова В.М. Управление персоналом: толковый словарь. – М.: Дашков и Ко, 2010. – 120 с.

38 Междисциплинарный словарь по менеджменту / ред. С. Мясоедов. – М.: Дело, 2005. – 256 с.

- 39 Васильев А.А. Муниципальное управление: понятия, термины, библиография. – изд. 2-е, исп. и доп. – Н.-Новгород, 2006. – 304 с.
- 40 Cornelius N. Human Resource Management: A Managerial Perspective. Second Edition. – N-Y., 2004. – 265 p.
- 41 Ulrich D. Managing people. – Michigan: Williams, 2006. – 300 p.
- 42 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 495 с.
- 43 Кадровые резервы России. Состав и особенности элитобразования / авт.-сост.: А.Б. Шатилов, А.В. Юдельсон, С.В. Дойченко; под ред. А.А. Мухина. – М.: ЦПИ, 2007. – 232 с.
- 44 Марченко И.П. Особенности процесса трансформации кадрового потенциала государственной (муниципальной) службы в России рубежа XX – XXI веков: дис. ... докт. социол. наук: 22.00.04. / Марченко И.П. – Барнаул, 2005. – 376 с.
- 45 Иванникова Н.Н. Развитие кадрового потенциала органов государственной власти: политологический аспект: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. / Иванникова Н.Н. – Саратов, 2006. – 184 с.
- 46 Ольховский В.В. Управление развитием кадрового потенциала государственной службы: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. / Ольховский В.В. – М., 1999. – 182 с.
- 47 Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Оникс, Мир и Образование, 2008. – 1200 с.
- 48 Даль В.И. Толковый словарь / ред. Л. Беловинский. – М.: Олма Медиа Групп, 2011. – 576 с.
- 49 Сущность и виды субъектов управления персоналом [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.jourclub.ru/27/788](http://www.jourclub.ru/27/788)
- 50 Одегов Ю.Г. Управление персоналом в структурно-логических схемах. – М., 2008. – 944 с.
- 51 Leaser A. Total quality management: ISO 9000. – N.-Y.: Line, 2000. – 198 p.
- 52 Гапошина Л.Г. Маркетинг кадрового обеспечения. – М.: Дашков и «К», 2002. – 116 с.
- 53 Коргова М.А. Кадровый менеджмент. – М.: Феникс, 2007. – 254 с.
- 54 Рогожин М.Ю. Кадровая служба предприятия. – М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008. – 189 с.

55 Харченко А.А. Кадровая работа: практ. пособие для кадровых специалистов и служб безопасности. – Семипалатинск: Атамұра, 2003. – 348 с.

56 Альпидовская М.Л. Эволюция института бюрократии в социально-экономической системе: дис. ... докт. эконом. наук: 08.00.01. / Альпидовская М.Л. – М., 2009. – 371 с.

57 Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / пер. с англ. Э.С. Загашвили, Л.И. Лопатников; общ. ред. и вступ. ст. Л.И. Лопатникова. – М.: Прогресс, 2001. – 536 с.

58 Макарин А.В. Бюрократия в аспекте конфликтологического и политологического анализа (статья) // Материалы Санкт-Петербургского Международ. конгресса конфликтологов. – СПб.: СПбГУ, 2009. – Т. 2. – С. 33–40.

59 Управление развитием и профессиональным продвижением персонала / сост. Ж.У. Кыдыралина. – Астана: Акад. гос. службы при Президенте РК, 2004. – 19 с.

60 Нуртазин М.С. Кадровая работа в местных государственных органах. – Астана: Акад. гос. службы при Президенте РК, 2005. – 72 с.

61 Омаров А.М. Профессионализм и компетентность управленческих кадров // Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. – М.: ЮНИТИ, 1996. – С. 44–50.

62 Вечер Л.С. Государственная кадровая политика и государственная служба. Практикум. – Минск, 2008. – 228 с.

63 Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука / ред. кол. В.В. Попков (отв. ред.) и др.; сост., предисл. и коммент. Г.Д. Гловели; послесл. В.В. Попкова. – М.: Финансы, 2003. – 304 с.

64 Бурков В.Н., Новиков Д.А. Теория активных систем: состояние и перспективы. – М.: Синтез, 1999. – 128 с.

65 Воронин А.А., Мишин С.П. Оптимальные иерархические структуры. – М.: ИПУ РАН, 2003. – 214 с.

66 Губко М.В. Управление организационными системами с коалиционным взаимодействием участников. – М.: ИПУ РАН, 2003. – 140 с.

67 Виноградова З.И. Стратегический менеджмент. Матрица модулей, «дерево» целей. – М.: Август Борг, 2004. – 198 с.

68 Цыпкин Ю.А., Крылов А.А. Руководство сотрудниками фирмы. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 258 с.

69 Сидунова Г.И. Кадровая политика в условиях кризиса: инновационный подход. – М.: ЭКМОС, 2008. – 128 с.

70 Основы функционального и антикризисного менеджмента / ред. Л.С. Бляхман. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Изд. Михайлова В.А., 2009. – 241 с.

71 Турчинов А.И., Магомедов К.О. Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России: социологический анализ. – М.: РАГС, 2009. – 288 с.

72 Мунгалов В.Н. Деятельностный подход к мотивации персонала // Экономическая психология: актуальные теоретические и практические проблемы: матер. XII-й междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. докт. психол. н. А.Д. Карнышева. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2011. – С. 229–233.

73 Жулина Е.Г. Формирование и развитие качества трудовой жизни: теория, методология исследования, социально-экономическое управление: дис. ... докт. эконом. наук: 08.00.05. / Жулина Е.Г. – Саратов, 2011. – 440 с.

74 Сельцовский П.А. Кадровая политика в системе государственного управления как фактор укрепления национальной безопасности России: дис. ... докт. социол. наук: 22.00.08. / Сельцовский П.А. – М., 2008. – 429 с.

75 Кочеткова Л.Н. Теория и практика социального государства: социально-философский анализ: дис. ... докт. филос. наук: 09.00.11. / Кочеткова Л.Н. – М., 2010. – 359 с.

76 Завьялов В.Е. Системы информационно-аналитической поддержки кадровых решений. – М., 1999. – 215 с.

77 Садвокасова А.К. Социально-психологические технологии управления персоналом на государственной службе // Эффективное государственное управление в современных условиях: матер. междунар. научно-практ. конф. – Астана, 2003. – С. 285–288.

78 Reeves C.A., Bednar D.A. Defining quality: Alternatives and implications. – The Academy of management review, vol. 19, Is.3; Mississippi State; 2004. – P.13-21.

79 Проблемы формирования системы управления государственной

гражданской службой [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gov.cap.ru/home/49/kadry/turchinov.htm>.

80 Государственная служба: организация, кадры, управление / под ред. А.Я. Кибанов, И.Б. Дуракова. – М.: Луч, 1994. – 245 с.

81 Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. – М., 2003. – 158 с.

82 Арутюнян А. Программы подготовки кадров для государственной службы. Французский подход // Государственная служба. – 2005. – №5. – С. 74–78.

83 Франция. Подготовка высших административных кадров: сб. науч. трудов // 12-й международный конгресс. – М., 1993. – С. 182–183.

84 Конституция и законодательные акты Французской республики: офиц. текст. – М.: Юрист, 2010. – 316 с.

85 Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. – М., 1997. – 184 с.

86 Тарасова Н.И. Государственные работники США. – М.: Проспект, 1992. – 285 с.

87 Boïn A. Its administrative senior public service positions in the country // Public Administration. – 2012, December. – P. 64–68.

88 Куцивол В. Японский опыт управления персоналом // Управление персоналом. – 2005. – №7. – С. 44–47.

89 Илышев А.В. Японская государственная служба. – М.: РАГС, 2010. – 367 с.

90 Уитмор Дж. Coaching – новый стиль менеджмента и управления персоналом. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 342 с.

91 Государственная служба. Поиски эффективности // Зарубежный опыт. – М., 1996. – Вып. 3. – 167 с.

92 Никифорова А.А. Система стимулирования труда государственных служащих // Труд за рубежом. – 1998. – №1(37). – С. 94–100.

93 Савельев С.К. Государственная служба за рубежом: проблемы управления кадрами // Вестник Моск. гос. ун-та. Серия экономическая. – 2008. – №2. – С. 6–7.

94 Любимов Л. Как действует федеральная власть в США // Свободная мысль. – 1998. – №5. – С. 97–100.

95 Батлер Р. Государственная служба Великобритании // Государственная служба России. – М., 1996. – 198 с.

96 Still D. Especially public administration services in England // International Public Management Journal. – 2012. – №4. – P. 66–69.

97 Losey M., Meisinger S., Ulrich D. The Future of Human Resource Management. – N.-Y: IPG, 2005. – 187 p.

98 Лытов П.В. Зарубежный опыт работы с кадрами и возможности его адаптации в России // Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. – М., 1996. – 247 с.

99 Коновалова В.Г. Развитие моделей управления карьерой государственных служащих в странах Европейского Союза: тенденции, проблемы, полезный опыт // Вестник ВГУ. Серия: экономика и управление. – 2013. – №2. – С. 81–88.

100 Кузьмина Т.И. Международный менеджмент. Управление в международных компаниях: учебник. – М.: ИД ФБК–ПРЕСС, 2004. – 240 с.

101 Сулейменова Г.К. Международный опыт дополнительного профессионального образования государственных служащих (краткий обзор). – Астана, 2013. – 16 с.

102 Бакушев В.В., Литвинцева Е.А., Турчинов А.И. Государственная служба США, Германии, Франции, Великобритании: организация и регулирование. – М., 2001. – 248 с.

103 О Концепции обучения государственных служащих. Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 ноября 2000 года № 1706. (утратило силу) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs>

104 Государственная служба: современные методы и технологии / под ред. А. Серикбаева. – Астана, 2002. – 242 с.

105 Добрякова Т.М. Совершенствование организации управления кадрами государственной службы: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. / Добрякова Т.М. – Астана, 2003. – 122 с.

106 Крепак П.И. Проблемы государственной службы в Республике Казахстан // Институт государства и права. – Астана, 2002. – 24 с.

107 Рахметов К. Становление и развитие государственной службы в Казахстане // Саясат–Policy. – 2002. – №12. – С. 24–26.

108 Актуальные вопросы борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими Республики Казахстан:

сб. статей / под общ. ред. А.С. Серикбаева. – Астана: Акад. гос. службы при Президенте РК, 2004. – 154 с.

109 Послание Президента страны народу Казахстана Нурсултана Назарбаев Н.А. Казахстан–2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. – Алматы, 1999. – 68 с.

110 Байменов А.М. О реформировании государственной службы Республики Казахстан в условиях глобального развития мира [Электронный ресурс] // Дипломатия жаршысы. – 3 октября 2012 года. – № 4 (37). Режим доступа: <http://www.group-global.org/ru/lecture/view/3531>

111 Орсариев А.А. Мировые модели государственной службы и опыт Казахстана [Электронный ресурс]. Режим доступа: [ia-centr.ru/expert/10135](http://ia-centr.ru/expert/10135)

112 Бейсембаев А.А. Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №3. – С.110–124.

113 Об утверждении Правил проведения конкурса на занятие вакантной административной государственной должности. Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 24 ноября 1999 года №А-202.

114 Айтбай К.О. Административная реформа как фактор повышения конкурентоспособности Казахстана (политологический анализ): дис... докт. полит. наук: 23.00.02. / Айтбай К.О – Алматы, 2009. – 300 с.

115 Collective bargaining in the public service. A way forward. International Labour Organization. 102end SESSION. – Geneva, 2013. – 258 p.

116 Kirpatrick D. L. Evaluating training programs: the four levels. San Francisco: Berett-Koehler Publishers. Inc., 1998.

117 Об утверждении Правил оценки качества работы административных государственных служащих. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2007 года №1367 (утратило силу). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs>

118 Методика оценки эффективности управления персоналом [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/manuals>

119 Билимбаева А. Эффективность деятельности местных исполнительных органов – залог успешной реализации государственной по-

литики [Электронный ресурс] // ЭФИ. – 2013. – №3(31). Режим доступа: <http://www.bagalau.kz/ru>

120 Система государственной службы Республики Казахстан: перспективы дальнейшего развития [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kyzmet.gov.kz/kzm>

121 Управление персоналом государственной службы: отчет соц. исследования. – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2011.

122 Государственная служба: состояние проблемы и перспективы. – Астана, 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kyzmet.gov.kz/kzm>

123 Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан. Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №119 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.online.zakon.kz](http://www.online.zakon.kz)

124 Байменов А.М. Мемлекеттік қызметтің жаңа моделі. Кадрларды іріктеу және жоғарлату кезінде меритократия қағидатын іске асыру. Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы Орталық коммуникация қызметіндегі брифинг материалдары: 16 қыркүйек 2013 жыл [Электрондық ресурс]. Дерек көзі: <http://kyzmet.gov.kz/kzm>

125 Байменов А.М. Мемлекеттік қызметтің жаңа моделі. Кадрларды іріктеу және жоғарлату кезінде меритократия қағидатын іске асыру. Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы Орталық коммуникация қызметіндегі брифинг материалдары: 11 қараша 2013 жыл [Электрондық ресурс]. Дерек көзі: <http://kyzmet.gov.kz/kzm>

126 Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. Материалы лекции в РАНХиГС при Президенте РФ. [Электронный ресурс]. – Москва, 2013. Режим доступа: <http://kyzmet.gov.kz/kzm>

127 Кадровый потенциал в системе государственного управления Республики Казахстан: отчет НИР №ГР0110РК00221. – Инв. №48700. // Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан: науч. рук. Сулейменова Г.К. – Астана, 2010.

128 Мониторинг состояния кадров государственной службы Республики Казахстан: стат. отчет Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kyzmet.gov.kz/kzm/page/index.html?pageId=4145>



129 Отчет о реализации стратегического плана Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы на 2011 – 2015 годы (далее – Агентство), утвержденного приказом Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2010 года № 01-39.137 (с учетом изменений и дополнений, внесенных приказом от 17 сентября 2013 года № 01-38.52) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kyzmet.gov.kz/kzm/page/index.html?pageId=13054>

130 Слабые участки в работе государственных органов» (результаты социологических опросов государственных служащих) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.group-global.org/lecture/view/1550?lang=en>

131 Чернозуб Т. Порвать с привычкой долго работать [Электронный ресурс]. Режим доступа: [pharmpersonal.ru](http://pharmpersonal.ru)

132 Малыхин М. Россияне тратят зря половину рабочего времени [Электронный ресурс] // Ведомости. 4 февраля 2009 г. Режим доступа: [www.vedomosti.ru/newslines/news/2009/02/04/723052](http://www.vedomosti.ru/newslines/news/2009/02/04/723052)

133 Гаман-Голутвоня О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс] // Политика в глобализирующемся мире. 31 июля 2007 г. – С.25–45. Режим доступа: <http://www.politstudies.ru/fulltext/2007/4/3.pdf>

134 В Российской Федерации дефицит бюрократов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lifejournal.com>.

135 Байменов А.М. В Казахстане количество назначений государственных служащих переводом сократилось в 40-50 раз. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.interfax.kz>

136 Акмалова А.А., Капицын В.М. Женщины в системе власти и самоуправления [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.istina.msu.ru](http://www.istina.msu.ru)

137 На государственной больше женщин, чем мужчин: 6 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.interfax.ua/news>

138 Продолжительность работы на одном месте [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.middleclass.ru](http://www.middleclass.ru)

139 Молл Е. Управление карьерой менеджера [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.universalinternetlibrary.ru](http://www.universalinternetlibrary.ru)

140 О государственном имуществе. Закон Республики Казахстан от

1 марта 2011 года № 413-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2014 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30947363](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30947363)

141 Мухаев Н. Реформирование инструментов управления персоналом [Электронный ресурс]. Режим доступа: [planetahr.ru](http://planetahr.ru)

142 Jarvalt J. Strategic Human Resource Management in the Public Service: Evidence from Estonia and Other Central and Eastern European Countries. PhD thesis. / Jarvalt J. – Tallinn, 2012. – 108 p.

143 О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы. Закон Республики Казахстан от 14 декабря 2012 года №59-V [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.online.zakon.kz](http://www.online.zakon.kz).

144 О нормативных правовых актах. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-I (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2014 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1009108](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108)

145 Handy L., Barham K., Panter S., Winhard A. Beyond the Personal Function: The Strategic Management of Human Resource // Journal of European Industrial Training. – 1999. – Vol. 13, №1. – P. 50–61.

146 Wood B. Human Evolution Short Introduction. – Oxford: Oxford University Press, 2005. – 144 p.

147 Krulis-Randa J. Strategic Human Resource Management in Europe // Human Resource Management. – 2005. – Vol. 1, №2. – P. 50–65.

148 Давлетбаева Ж.Ж. Оценка качества деятельности государственных служащих: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. / Давлетбаева Ж.Ж. – Астана, 2010. – 185 с.

149 Evans P., Doz Y., Laurent A. Human Resource Management in International Firms: Change, Globalization, Innovation. – N.-Y., 1995. – 205 p.

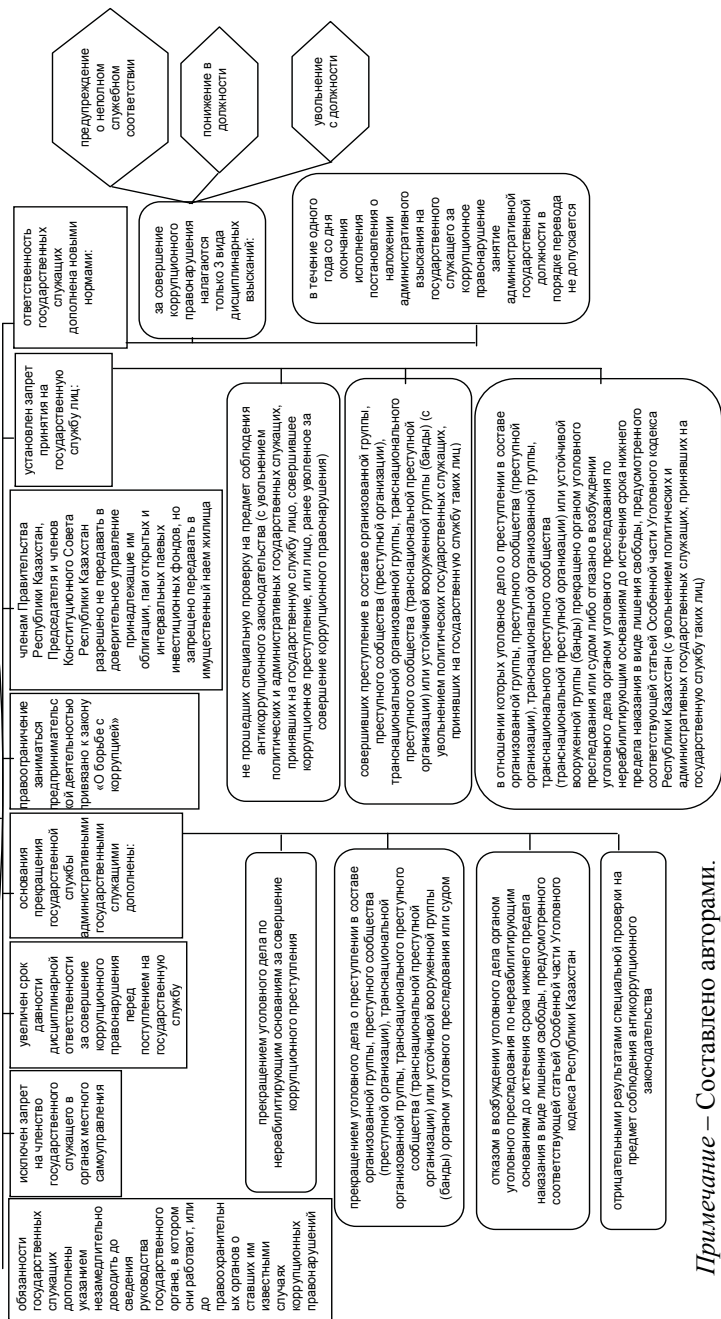
150 Положение о кадровом резерве государственной службы. Утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 22 марта 2013 года № 525 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31350711](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31350711)

151 О правоохранительной службе. Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.04.2014г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30916594](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30916594)

- 152 Акчурин А., Абдина А. Создание системы карьерного роста, подбора расстановки кадров государственной службы Республики Казахстан. – Алматы: Центр изучения общественных проблем, 2002. – 35 с.
- 153 Кибанов А.Я. Оценка кадров в управлении персоналом // Кадровый менеджмент. – 2012. – №2. – С. 17–24.
- 154 Государственная служба: энциклопедический словарь / под общ. ред. В.К. Егорова, И.Н. Барцица. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 428 с.
- 155 Graham H.T., Bennett R. Human Resources Management. – 9th Edition. – London, 2002. – 421 p.
- 156 A Handbook of Human Resource Management Practice 10th Edition by Michael Armstrong. – Kogan Page, 2006. – 241 p.
- 157 Мясоедов С. Междисциплинарный словарь по менеджменту. – М.: Дело, 2005. – 256 с.
- 158 Базадзе Н.Г. Организационное проектирование и развитие управленческого потенциала наукоемкого производства: монография. – М.: Изд-во АМИ, 2002. – 325 с.
- 159 Стаут Л.У. Управление персоналом / пер. с англ. С.М. Кондратьева. – М.: Добрая книга, 2007. – 536 с.
- 160 Рябов В.Б. Гуманитарная технология организационного проектирования и развития. – М.: Институт психологии РАН, 2011. – 224 с.
- 161 Серебряков А.Ю. Кадровое управление в государственных органах власти // Вестник Московского университета. Серия 21 Управление. – 2012. – №2. – С. 33-39.
- 162 Костромина С.В. Правовое регулирование кадрового обеспечения государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. / Костромина С.В. – М., 2009. – 197 с.
- 163 World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy. International Institute for Labour Studies. – Geneva, 2012. – 94 p.
- 164 Jack J. Phillips, Patti P. Phillips Proving the Value of HR: How and Why to Measure ROI, 2nd Edition. – Alexandria: SHRM, 2011. – 314 p.
- 165 Материалы Научно-исследовательского института труда и социального страхования [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.niitrua.ru/analytics/biblio/biblio1.html>

# Изменения антикоррупционного характера в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» (2009–2011)

## Антикоррупционные изменения



Примечание – Составлено авторами.

**ПРИЛОЖЕНИЕ Б**

*Таблица Б.1*

**Структура, количественные и качественные показатели кадровых служб государственных органов (по состоянию на 30 декабря 2010 года)**

Наименование органа государственного управления	Наименование департамента, имеющего в составе кадровую службу	Наименование кадровой службы	Кол-во сотрудников кадровой службы	Общая штатная численность органа гос. управления	Соотношение численности работников кадровой службы к общей штатной численности, %
1	2	3	4	5	6
Аппарат Сената Парламента Республики Казахстан	Отдел организационно-контрольной и кадровой работы		9	146	6,2
Аппарат Мажилиса Парламента Республики Казахстан	Отдел организационно-контрольной и кадровой работы	Сектор кадровой работы	5	245	2,0
Конституционный Совет Республики Казахстан	Отдел организационной и кадровой работы	Сектор документационного обеспечения	7	32	21,9
Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан	Административное управление		1	44	2,3

Наименование органа государственного управления	Наименование департамента, имеющего в составе кадровую службу	Наименование кадровой службы	Кол-во сотрудников кадровой службы	Общая штатная численность органа гос. управления	Соотношение численности работников кадровой службы к общей штатной численности, %
1	2	3	4	5	6
Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета	Административно-финансовый отдел	Сектор документо-оборота и кадровой работы	5	95	5,3
Управление делами Президента Республики Казахстан	Отдел организационной и кадровой работы	Сектор административной и кадровой работы	5	91	5,5
Министерство здравоохранения Республики Казахстан	Департамент административно-правовой работы	Управление административного обеспечения, контроля и кадровой работы	3	234	1,3
Министерство индустрии и новых технологий Республики Казахстан	Департамент кадровой работы и документационного обеспечения	Управление кадровой работы	5	501	0,9
Министерство иностранных дел Республики Казахстан	Департамент административной работы и контроля	Управление кадровой работы	7	853	0,8

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5	6
Министерство информации и связи Республики Казахстан	Департамент административно-правовой работы	Управление правового обеспечения и кадровой работы	5	131	3,8
Министерство культуры Республики Казахстан	Департамент финансов и организационно-правовой работы	Управление организационно-контрольной и кадровой работы	5	135	3,7
Министерство нефти и газа Республики Казахстан	Департамент административной работы	Управление организационно кадровой работы и контроля	8	126	6,3
Министерство образования и науки Республики Казахстан	Административный департамент	Управление кадровой работы	4	322	1,2
Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан	Департамент документооборота и кадровой работы	Управление кадровой работы и языковой политики	3	137	2,2
Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан	Департамент административного обеспечения	Управление государственной службы и языковой политики	6	427	1,4
Министерство транспорта и коммуникаций Республики Казахстан	Департамент кадровой и административной работы	Управление кадровой работы	7	342	2,0

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5	6
Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан	Департамент внутренней администрации	Управление персоналом и развития языков	4	143	2,8
Министерство туризма и спорта Республики Казахстан	Департамент административной работы	Управление кадровой работы	5	144	3,5
Министерство финансов Республики Казахстан	Департамент кадрового обеспечения и контроля	Управление кадрового обеспечения	7	1131	0,6
Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан	Департамент кадрового обеспечения	1. Управление по отбору, трудоустройству и учету персонала 2. Управление по отбору, трудоустройству и учету персонала в региональных подразделениях 3. Управление по профессиональной подготовке, аттестации и социальным вопросам	3 5 2	174	5,7



Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5	6
<i>Продолжение таблицы Б.1</i>					
1	2	3	4	5	6
1	2	3	4	5	6
Министерство экономики и торговли Республики Казахстан	Департамент корпоративного развития	Управление по человеческим ресурсам и развитию языков	4	298	1,3
Министерство юстиции Республики Казахстан	Департамент кадровой работы	Управление кадровой работы	8	284	2,8
Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы	-	Управление документационного обеспечения, контроля и кадровой работы	5	42	11,9
Агентство Республики Казахстан по регулированию деятельности регионального финансового центра г. Алматы	Административно-финансовый департамент	Управление организационной работы и кадрового обеспечения	3	85	3,5
Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий	Департамент административной работы	Управление кадровой работы и документационного обеспечения	4	117	34

*Продолжение таблицы Б.1*

1	2	3	4	5	6
Агентство Республики Казахстан по защите конкуренции (Антимонопольное Агентство)	Административный департамент	Управление кадровой работы и развития языков	2	75	2,7
Агентство Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами	-	Управление кадровой работы и развития языков	2	36	5,5
Национальное космическое Агентство Республики Казахстан	Административно – финансовый департамент	Управление кадровой и организационной работы	4	72	5,5
Агентство Республики Казахстан по статистике	Департамент правового и организационного обеспечения	Управление кадрового обеспечения	4	260	1,5
<i>Примечание – Составлено авторами.</i>					

**ПРИЛОЖЕНИЕ В**

*Таблица В.1*

**Сравнительная таблица предыдущей и действующей редакции  
статьи 6 Закона Республики Казахстан  
«О государственной службе»**

Часть статьи	Предыдущая редакция	Действующая редакция	Оценка изменений
1	2	3	4
Название	Кадровая служба государственных органов	Служба управления персоналом (кадровая служба)	В названии статьи 6 Закона РК «О государственной службе» кадровая служба обозначена как синоним службы управления персоналом. В настоящей работе в подразделе 1.3 мы обозначили разграничение понятий персонал и кадры, как общее и частное. При работе с государственными службами, а не иным персоналом, обслуживающим деятельность государственного органа, кадровая служба выполняет функцию именно работы с кадрами (квалифицированным персоналом)

Часть статьи	Предыдущая редакция	Действующая редакция	Оценка изменений
1	2	3	4
Пункт 1	<p>Кадровая служба государственных органов в пределах своей компетенции:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– оформляет решения государственных органов, связанные с прохождением государственных служащими государственной службы, ведет личные дела служащих, вносит необходимые записи в трудовые книжки (послужные списки) государственных служащих;</li> <li>– фиксирует в письменной форме согласно государственных служащих о принятии ограничений, установленных законом (ставят в известность о правовых последствиях в случае нарушения принятых на себя ограничений);</li> <li>консультирует государственных служащих по вопросам их правового положения, контролирует соблюдение ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе;</li> <li>– представляет для представления в уполномоченный орган списки вакантных должностей, заявки по заполнению вакантных должностей и</li> </ul>	<p>Служба управления персоналом (кадровая служба) в пределах своей компетенции:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– осуществляет учет персональных данных государственных служащих, сведений о результатах оценки, аттестации и прохождения обучения;</li> </ul>	<p>Технические задачи дополнены управленческими, важнейшим из которых следует признать координацию деятельности структурных подразделений государственного органа над наблюдением Трудового кодекса и законодательства о государственной службе. В новой редакции часто используются обороты управленческой деятельности «обеспечивает соблюдение», «координирует». И если «организует» и «осуществляет учет» влекут только ответственность кадровой службы, то управленческие компетенции должны быть обеспечены ответственностью лиц, не исполняющих решение кадровой службы, должна быть обозначена нормативная сила актов кадровой службы. Такого обеспечения, важного для управления, в действующей редакции нет. Это опасно декларативностью норм.</p> <p>В отличие от предыдущей редакции кадровая служба наделяется полномочием отбора кадров из государственного резерва. Тем не менее, вопрос о возможности установления критериев отбора на должность кадровой службы не решен.</p>

1	2	3	4
	<p>иную необходимую информацию;</p> <p>– организует обучение, переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации государственных служащих;</p> <p>– координирует деятельность структурных подразделений государственного органа по исполнению законодательства Республики Казахстан о государственной службе;</p> <p>– организует деятельность дисциплинарной, аттестационной, конкурсной и иных комиссий по кадровым вопросам;</p> <p>– обеспечивает соблюдение процедур проведения аттестации и конкурсного отбора, продвижения по службе государственных служащих, привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, увольнения государственных служащих;</p> <p>– осуществляет иные полномочия, установленные законодательством Республики Казахстан</p>	<p>– организует стажировку, наставничество, оценку деятельности, обучение, переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации государственных служащих, разрабатывает виды поощрений государственных служащих и порядок их применения;</p> <p>– координирует деятельность структурных подразделений государственного органа по исполнению законодательства Республики Казахстан о государственной службе;</p> <p>– организует деятельность дисциплинарной, аттестационной, конкурсной и иных комиссий по кадровым вопросам;</p> <p>– обеспечивает соблюдение процедур проведения аттестации и конкурсного отбора, продвижения по службе государственных служащих, привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, увольнения государственных служащих;</p> <p>– осуществляет иные полномочия, установленные законодательством Республики Казахстан</p>	<p>Хотя круг кадровых технологий в отличие от старой редакции расширен, остается открытым вопрос о возможностях кадровой службы использовать многочисленные иные кадровые технологии, что необходимо для управления.</p> <p>Кадровая служба в новой редакции наделена полномочием разработки видов поощрений и порядка их применения. В данном направлении практика остановится на материальных видах поощрения, так как нововведениями не закреплена процедура согласования новых материальных поощрений с бюджетными возможностями.</p> <p>В остальном участие кадровой службы в процессе прохождения государственной службы конкретным лицом сведено к организации и соблюдению процедур. Данный аспект не относится к управлению, нацеленному на результаты.</p>

1	2	3	4
Пункт 2	отсутствует	<p>Служба управления персоналом (кадровая служба) организационно самостоятельна от других структурных подразделений государственного органа, непосредственно подчинена ответственному секретарю или руководителю аппарата, а в государственных органах, в которых не введены должности ответственного секретаря и руководителя аппарата, руководителю государственного органа.</p>	<p>Положение кадровой службы к организационной структуре государственного органа повышено ближайшим звеном к ответственному секретарю, руководителю аппарата или, при их отсутствии, руководителю государственного органа. Для функций, перечисленных в п. 1 ст. 6 Закона РК «О государственной службе», такого положения достаточно. В такой редакции кадровая служба не выполняет функции HR-менеджмента, ответственного за результаты.</p>

*Продолжение таблицы В.1*

1	2	3	4
Пункт 3	отсутствует	<p>В областях, городах республиканского значения, столице, районах, городах допускается создание в соответствии с законодательством Республики Казахстан единой службы управления персоналом (кадровой службой) для исполнительных органов, финансируемых из бюджетов соответствующих административно-территориальных единиц. Единая служба управления персоналом (кадровая служба) областей, городов республиканского значения, столицы, районных, городских исполнительных органов, финансируемых из местных бюджетов, создается по решению лица, имеющего право назначения руководителей данных исполнительных органов.</p>	<p>Создание единых кадровых служб по территориальному принципу считается недопустимым, так как даже те незначительные функции управления, которыми наделена кадровая служба в новой редакции, требуют кадровой работы в непосредственной близости и контакте с объектом управления – кадрами государственного органа. Для примера: при удаленности кадровой службы от рабочего места объекта управления, разработка мер поощрения будет проводиться теоретически, без учета особенностей и проблем коллектива и каждого конкретного работника, которые зачастую носят скрытый характер</p>

1	2	3	4
		<p>Для районных, городских территориальных подразделений центрального государственного органа и его ведомства допускается создание единой службы управления персоналом (кадровой службы) в межрегиональном или областном территориальном подразделении центрального государственного органа и его ведомства. Единая служба управления персоналом (кадровая служба) районных, городских территориальных подразделений создается по решению руководителя межрегионального или областного территориального подразделения центрального государственного органа и его ведомства или по решению вышестоящего органа</p>	
<p><i>Примечание – Составлено авторами.</i></p>			



## *ПРИЛОЖЕНИЕ Г*

### **Типовое положение о службе управления персоналом государственного органа**

#### **1 Общие положения**

1.1 Служба управления персоналом – самостоятельное структурное подразделение государственного органа уровня руководства, отвечающее за реализацию государственной кадровой политики, формирование эффективной системы работы с кадрами, ведение кадровой работы. Её деятельность подчинена непосредственно руководителю службы управления персоналом вышестоящего государственного органа.

1.2 Службу управления персоналом возглавляет руководитель. Он имеет равный статус с руководством государственного органа.

1.3 В своей деятельности служба управления персоналом руководствуется:

1) Трудовым Кодексом Республики Казахстан, законами Республики Казахстан, Указами Президента Республики Казахстан, постановлениями Правительства Республики Казахстан, нормативными актами министерств и ведомств, а также положением о государственном органе, приказами (распоряжениями), инструкциями и другими актами, в том числе настоящим Положением;

2) научными достижениями кадрового менеджмента, применение которых не противоречит актам, указанным в подпункте 1) п. 1.3 настоящего Положения.

1.4 Структура и штатная численность службы управления персоналом утверждаются в установленном порядке ее руководителем.

## **2 Цель и задачи службы управления персоналом**

2.1 Цель: эффективное использование кадровых ресурсов в реализации целей и задач государственного органа

2.2 Задачи:

- укомплектование государственного органа высококвалифицированными и профессиональными кадрами;
- реализация гарантий и создание условий, стимулирующих сотрудников к полной реализации своих знаний, умений и навыков;
- выявление и развитие потенциала каждого сотрудника и коллективной группы;
- направление творческих способностей сотрудника на разрешение проблем сферы его деятельности.

## **3 Структура и управление службы управления персоналом**

3.1 Структура службы управления персоналом представлена ее руководителем и функциональными отделами:

- эффективности кадрового управления;
- стимулирования труда;
- сбережения человеческих ресурсов;
- должностного продвижения;
- привлечения, обучения и развития кадров;
- анализа и прогнозирования кадровых процессов.

3.2 Руководитель службы управления персоналом является главой ее управления.

3.4 Отдел эффективности кадрового управления подчинен непосредственно руководителю.

3.4 Все иные отделы подчинены руководителю и отделу эффективности кадрового управления.

3.5 Отдел анализа и прогнозирования кадровых процессов подчиняется каждому отделу службы управления персоналом в части обеспечения порученных функций анализа и прогнозирования.

## 4 Руководитель службы управления персоналом

4.1 Руководитель службы управления персоналом назначается на должность сроком на 5 лет руководителем службы управления персоналом вышестоящего государственного органа по согласованию с уполномоченным органом по делам государственной службы.

4.2 На должность руководителя службы управления персоналом не может быть назначено лицо, не обладающее квалификацией по специальности, непосредственно относящейся к кадровому менеджменту, и стажем работы в руководящей должности менее 3 лет.

4.3 В своей деятельности руководитель службы управления персоналом несет персональную ответственность перед руководителем службы управления персоналом вышестоящего государственного органа и уполномоченным органом по делам государственной службы.

4.4 Руководитель возглавляет работу службы управления персоналом, реализует в полном объеме права и обязанности, вытекающие из задач, возложенных на нее, и несет персональную ответственность за эффективность её деятельности.

4.5 Руководитель службы управления персоналом имеет право:

– давать указания руководителям структурных подразделений государственного органа и сотрудникам государственного органа, издавать в рамках компетенции службы управления персоналом приказы, обязательные для исполнения всеми сотрудниками государственного органа, кроме первого руководителя;

– по вопросам, относящимся к компетенции службы управления персоналом;

– привлекать в случае необходимости сотрудников структурных подразделений и аппарата управления организации по согласованию с соответствующими руководителями к выполнению задач, возложенных на службу управления персоналом;

– созывать в установленном порядке совещания, семинары, а также участвовать в проводимых руководством государственного органа и другими службами учреждения совещаниях;

– участвовать в разработке государственных программ и стратегических планов, касающихся реализации задач государственного органа;

– вести деловую переписку по вопросам, относящимся к компетенции службы управления персоналом;

– получать от подразделений государственного органа и/или отдельных должностных лиц установленную отчетность, сведения и материалы, исходя из возложенных на службу управления персоналом задач;

– вносить первому руководителю государственного органа инициативы по приему, увольнению и ротации кадров, оптимальной численности кадрового состава государственного органа для утверждения;

– вносить первому руководителю государственного органа кадровые инициативы и предложения для принятия решения, в том числе о поощрении, привлечении к дисциплинарной и материальной ответственности сотрудников государственного органа;

– обращаться к руководителю службы управления персоналом вышестоящего органа с вопросом разрешения непреодолимых разногласий с первым руководителем государственного органа.

4.6 Руководитель службы управления персоналом обязан:

– подчиняться руководителю службы управления персоналом вышестоящего государственного органа и уполномоченному органу по делам государственной службы и выполнять их поручения;

– предоставлять не менее двух раз в год руководителю службы управления персоналом вышестоящего государственного органа и уполномоченному органу по делам государственной службы отчет о состоянии кадровой работы в государственном органе;

– рассматривать обращения физических и юридических лиц по вопросам, входящим в его компетенцию.

4.7 Руководитель службы управления персоналом несет в установленном порядке персональную ответственность за:

– исполнение функциональных обязанностей и задач, которые возложены на службу управления персоналом;

- низкие показатели эффективности кадровой работы в государственном органе;
- убытки, причиненные государственному органу и его сотрудникам ненадлежащим исполнением функций и задач службы управления персоналом.

## **5 Функции подразделений службы управления персоналом**

### **5.1 Отдел эффективности кадрового управления:**

- разработка структуры службы управления персоналом и подбор квалифицированных сотрудников для работы с кадрами;
- разработка стратегии кадровой политики государственного органа на основе государственной кадровой политики;
- расчет и обоснование оптимальности кадрового состава государственного органа, подготовка инициативы для субъекта утверждения;
- оценка эффективности работы кадров;
- оценка удовлетворенности потребителей государственными услугами, оказываемыми сотрудниками;
- оценка удовлетворенности работой сотрудниками государственного органа;
- оперативная оценка эффективности деятельности работы сотрудников с выдвижением к:
  - 1) премированию и/или иному поощрению;
  - 2) обучению или переподготовке или повышению квалификации;
  - 3) повышению по службе;
  - 4) аттестации;организация и проведение аттестации сотрудников, деятельность которых по результатам оперативной оценки определена как недостаточно эффективная;
- подготовка инициативы по увольнению сотрудников для субъекта утверждения;
- подготовка инициативы по наложению дисциплинарного взыскания для рассмотрения руководителем государственного органа;

- выявление и разрешение конфликта интересов;
- оценка эффективности карьерных, моральных и материальных стимулов;
- обеспечение целостности кадровой работы, координация деятельности отделов службы управления персоналом;
- систематический анализ реализации кадровой политики, состояния кадровой работы, разработка мер и предложений по повышению её результативности;
- подготовка проекта внедрения современных и инновационных технологий управления кадрами для утверждения уполномоченным органом по делам государственной службы;
- обеспечение гласности и прозрачности кадровых процедур;
- подготовка отчетности о кадровой работе в вышестоящий орган;
- разработка форм и содержания документации, связанной с выполняемыми функциями.

## 5.2 Отдел стимулирования труда:

- оперативный мониторинг инноваций и эффективных средств мотивации труда (в отечественном и зарубежном государственном и частном секторе);
- разработка карьерных, моральных стимулов;
- разработка материальных стимулов и предложений по совершенствованию оплаты труда сотрудников совместно с подразделением государственного органа, отвечающим за финансово-экономические вопросы;
- разработка мер повышения профессиональной и социальной удовлетворенности государственных служащих;
- составление индивидуальных планов карьерного роста (карьерограмм);
- контроль за индивидуальным подходом в рамках целостной кадровой политики государственного органа;
- выдвижение сотрудников в статус «наставника» по результатам личностных и профессиональных заслуг;
- формирование корпоративного духа и корпоративной культуры сотрудников;

– разработка форм и содержания документации, связанной с выполняемыми функциями.

### 5.3 Отдел сбережения человеческих ресурсов:

сохранение и повышение трудоспособности и обеспечение безопасности соблюдения режима труда сотрудников;

– оценка профессионального соответствия каждого сотрудника назначению занимаемого рабочего места;

– адаптация и профессиональная ориентация новых сотрудников;

– создание необходимых условий и реальных возможностей для развития способностей и удовлетворения потребностей каждого сотрудника, связанных с работой;

– разработка и проведение мер социальной защиты сотрудников в период организационно-штатных, структурных реорганизаций (изменений);

– разработка мер по стабилизации кадров;

– разработка форм и содержания документации, связанной с выполняемыми функциями.

### 5.4 Отдел должностного продвижения:

– разработка профилей компетенций должностей в структуре государственного органа;

– разработка должностных инструкций;

– качественное формирование и рациональное использование потенциала государственного органа;

– разработка системы замещения должностей и рабочих мест;

– расстановка кадров;

– разработка и ведение систем внутренней ротации и внутреннего резервирования, подготовка инициатив по перемещению для субъекта утверждения;

– представление в уполномоченный орган по делам государственной службы предложения о выдвигании сотрудников в кадровый резерв административной государственной службы корпуса «А», а также предложения о выдвигании сотрудников для межведомственной ротации;

– разработка форм и содержания документации, связанной с выполняемыми функциями.

### 5.5 Отдел привлечения, обучения и развития кадров:

- поиск и подбор кадров;
- первичный отбор кадров и подготовка инициативы для субъекта утверждения;
- установление прямых связей с отечественными и зарубежными учебными заведениями, выпускающими специалистов нужного государственному органу профиля, на договорной основе;
- уточнение профиля подготовки специалистов данных учебных заведений;
- организация учебно-производственной практики студентов данных учебных заведений в государственном органе;
- разработка и реализация системы привлечения выпускников данных вузов, окончивших обучение с отличием, на работу или в резерв государственного органа (с предоставлением информации в отдел планирования и прогнозирования);
- выявление сотрудников, желающих или потенциально способных к преподавательской и научной деятельности и оказание им помощи в реализации данных желаний и способностей;
- научно-методическое обеспечение желаний сотрудников в самообразовании и творческом развитии в рамках профессии, в том числе внедрение автоматизированных средств обучения и различных типов автоматизированных тренажерных комплексов по новой технике и новым технологическим процессам;
- введение индивидуальных планов профессионального развития и обучения (подготовки, переподготовки, повышения квалификации);
- разработка и поддержка системы дистанционного обучения;
- обеспечение непрерывности системы подготовки, переподготовки (переквалификации) и повышения квалификации кадров, стажировки;
- разработка форм и содержания документации, связанной с выполняемыми функциями.

### 5.6 Отдел анализа и прогнозирования кадровых процессов:

- определение текущей и планирование перспективной потребности в кадрах и источников её удовлетворения;



- изучение причин и оценка текучести кадров, динамики изменения персонального состава коллектива;
- обеспечение аналитической и прогностической информацией вышестоящие отделы кадровой службы по их поручению;
- разработка форм и содержания документации, связанной с выполняемыми функциями.

## **6 Основные требования к работникам службы управления персоналом**

6.1 Лица, не обладающие квалификацией или специализацией, непосредственно относящейся к кадровому менеджменту, не могут быть приняты на должность сотрудника службы управления персоналом.

6.2 При формировании штата службы управления персоналом предпочтение отдается лицу, обладающему квалификацией или специализацией, непосредственно относящейся к управлению персоналом государственной службы.