



Ш. А. Есимова*

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Что из себя представляет существующая система государственной службы в Казахстане? И вообще, есть ли у нас такая система или существуют лишь отдельные ее элементы? Анализ действующего законодательства и сложившейся практики показывает, что с момента принятия Закона о государственной службе (23 июня 1999 года) и более 15 подзаконных актов, регламентирующих соответствующие отношения, в Казахстане начался новый этап реформ института государственной службы. Немало произошло и других изменений, которые, по мнению международных экспертов, вывели нашу страну в лидеры по проведению реформ в этой сфере. Впрочем, на лаврах почивать еще рановато — время ставит новые задачи, и их необходимо решать оперативно и качественно. Но, к сожалению, государственная служба не стала целостной, системной и, главное, эффективной и функциональной, которая бы охватывала все элементы, начиная с формирования новых ценностей и созданием оценочных систем результативности данного института. Новые задачи, поставленные жизнью, требуют от нас новой идеологии управления, новых ценностей и высокой культуры государственной службы. Следствием нарушения целостности системы управления на всех уровнях и отсутствия ее работоспособности выступают недостаточная эффективность института государственной службы, невысокая результативность организации деятельности государственного аппарата, его громоздкость и негибкость, непрозрачность и неоткрытость работы.

На сегодняшний день к числу существенных проблем относятся:

- недооценка кадрового потенциала института государственной службы;
- отсутствие современных управленческих технологий в системе государственной службой и государственного управления.

Среди причин сложившегося положения можно назвать следующие:

- неразвитость организационной структуры управления государственной службой на всех уровнях управления;
- отсутствие развитой научной базы исследования проблем теории и практики государственной службы, государственного управления и востребованности научных разработок со стороны властных структур;
- отсутствие научно разработанной стратегии совершенствования системы управления государственной службой как на центральном и местном уровнях;
- применение старых технологий управления государственной службой и ее персоналом;
- отсутствие инновационной управленческой культуры;
- невыполнение изначально заложенных функций кадровых служб государственных органов;
- слабость контроля за органами управления госаппаратом со стороны структур гражданского общества;
- недостаточное финансирование системы управления государственной службой.



Чтобы рассмотреть тенденции дальнейшего развития управления казахстанской системы государственной службы, изначально необходимо проанализировать нынешнюю модель государственной службы. В процессе становления казахстанской демократической государственности и формирования отвечающей современным требованиям государственной службы важное место принадлежит изучению, анализу и использованию зарубежного опыта. Этот опыт может оказать немалую помощь в поисках оптимальных вариантов политических, правовых и организационных решений, способствующих созданию в Казахстане подлинно демократического общества.

Государство выполняет свои функции через свои органы, которые в свою очередь состоят из государственных служащих, а также все внешние проявления их наличия могут быть достигнуты только через деятельность государственных служащих. Учитывая такое место в организации и реальном действии общества, которое занимает данный институт государственной службы, определяется значение и степень важности для образованного человека понимания основных закономерностей и технических приемов организации функционирования государственного аппарата.

Управление государственной службой всегда осуществляется специальным государственным органом или подразделением государственного органа, в компетенции, которых входит обеспечение и развитие в соответствии с общественной динамикой системы отношений государственной службы, а также, в том числе определение в соответствии с конкретными общественными потребностями границ государственной службы, ее видов и отраслей, организация управления государственной службой, ее персоналом, обеспечение порядка, условий и процедур реформирования государственной службы, повышения профессионализма и компетентности государственных служащих.

Основными направлениями деятельности органов управления государственной службой являются следующие:

- регулирование государственной службы;
- организация, функционирование и развитие институтов государственной службы;
- отбор и профессиональное продвижение персонала государственной службы;
- формирование и размещение государственного заказа на подготовку государственных служащих;
- ведение реестров государственных служащих;
- формирование резерва кадров на замещение государственных должностей;
- анализ и оценка эффективности государственной службы;
- международное сотрудничество в области государственной службы.

На мировом уровне не существует общей структуры организации учреждений, которые несут ответственность за государственную службу. В различных странах по-разному организована государственная служба, и поэтому сама структура организации государственной службы различна. В этой связи мы рассматриваем вопрос управления государственными службами в мире и систематизируем полученные материалы с целью дальнейшего совершенствования существующей казахстанской модели государственной службы.

В целях упрощения можно представить органы управления государственной службы в следующей классификации¹:

¹ Государственное управление: основы теории и организации. — М.: Статут, 2000. — Гл. 4-1; Государственное управление и политика. — СПб., 2002. — Гл. 1, 2.



Таблица 1.

Органы управления государственной службой	Страны
Министерство финансов	Австралии, Дания, Португалия, Финляндия, Ирландия, Швейцария, Швеция, Кипр,
Министерство внутренних дел	Бельгия, Германия, Нидерланды, Венгрия, Литва, Словения
Премьер-министр	Великобритания, Италия, Канада, Швейцария, Япония, Исламская Республика Иран, Польша, Чешская республика,
Ведомства (министерства) по делам государственной службы и государственного управления	Греция, Испания, Турция, Франция, Болгария, Словакия, Казахстан
Управление государственной службой находится в ведении более независимых министерств, советов, комиссий	Норвегия, Австрия, Люксембург, Китай, Новая Зеландия, США, Югославия, Эстония, Латвия, Румыния,

Основные причины существования такой системы управления государственных служб в мировой практике²:

- подчинение министерству финансов: в отличие от деятельности служащих частного сектора, работа государственных служащих оплачивается из средств государственного бюджета, полученных за счет налогоплательщиков;

— подчинение Службе Премьер-министра: управление, в котором задействованы государственные служащие, является инструментом осуществления властных функций правительства, где управление финансируется Главой правительства;

— подчинение Министерству внутренних дел: подобный подход в основном существует в федеральных государствах (Германия), а также в странах с традиционно устоявшейся децентрализацией и широкими полномочиями органов местного самоуправления (Нидерланды);

— в некоторых странах министерство, ответственное за управление государственной службой, пользуется большей степенью независимости, при этом оно может иметь также и другие сферы компетенции (Министерство спорта в Австрии, Министерство труда и правительственной администрации в Норвегии, Министерство труда, социальной солидарности и семьи в Румынии и т. д.);

— в определенных странах (например, Греция, Испания, Турция, Франция, Болгария, Словакия, Казахстан) управление государственной службой осуществляет ведомства (министерства) по делам государственной службы и государственного управления.

Тип подчинения тому или иному учреждению органа, ответственного за государственную службу является показательными точки зрения вида организации и традиции управления государственной службой в мире. Также хотелось бы

² Таблица составлена по нормативным материалам Фонда зарубежного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ по состоянию на конец 1998 года и по данным нормативных актов основных правовых систем за 2005 год.



отметить, что главный или уполномоченный человек в этой области имеет различные полномочия.

В Казахстане был создан специальный уполномоченный орган — Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. И этот государственный орган осуществляет реализацию единой государственной политики в сфере государственной службы.

Государственная служба — это деятельность личного состава государственных органов с властными полномочиями по реализации функций государства.

Поступление на государственную службу — это назначение гражданина данной страны на государственную должность с возникновением государственно-служебных отношений. Однако не каждый претендент может поступить на государственную службу и может быть назначен на государственную должность, и не у каждого гражданина могут возникнуть государственно-служебные отношения. Право поступления на государственную службу претенденты реализуют с учетом условий, установленных законодательством³.

Под условиями поступления на государственную службу имеются в виду фактические обстоятельства, имеющие юридическое значение, исключительно при наличии которых и могут возникнуть государственно-служебные отношения.

Анализируя подходы поступления на государственную службу в различных странах мира можно, выявить позитивные и негативные барьеры к свободному продвижению по государственной службе. Из-за различных условий, проявляющихся в странах мира, очень трудно провести сравнение. Но нам бы хотелось сделать попытку в этом вопросе и хотелось бы определить, как происходит найм на государственную службу и какие требования предъявляются для этого.

Для законодательства практически всех зарубежных государств характерна тщательная регламентация вопросов приема на государственную гражданскую службу. Этот блок законодательства включает нормы о допуске к государственным должностям (то есть основные требования, предъявляемые к лицу для получения статуса государственного служащего) и о процедуре приема на работу.

Основное правило при допуске к государственным должностям — запрет на совмещение должностей депутата парламента и государственного служащего. Во многих государствах для занятия должности государственного служащего необходимо наличие гражданства. Но, например, в Канаде и ФРГ это требование не является жестким.

Анализ систем отбора кадров для государственной службы в зарубежных странах позволяет выявить различие между элитарной, относительно закрытой системой отбора кадров, в большей степени свойственной Германии, Японии, Франции (конкурсный отбор в такой системе, в связи с усложненными программами конкурсов, оказывается лишь средством поддержания элитарности) и гибкой системой набора высококвалифицированных претендентов на государственную службу из различных слоев общества по конкурсу, которая широко применяется в Великобритании, США, Канаде⁴.

Установление конкретной процедуры приема на работу тесно связано с характером должности. В отношении приема на работу высшего и среднего звена в большинстве стран установлена процедура их набора на конкурсной основе.

В большинстве стран зачисление на должность производится с испытательным сроком. Продолжительность такого срока закреплена в

³ Байменов А. М. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. — Астана: Фолиант, 2000.

⁴ Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М., 1998.



законодательном порядке, причем для каждой должностной категории обычно установлены различные сроки испытания.

Испытательный срок может быть введен и для повышения государственного служащего в должности (например, согласно законодательству ФРГ такой срок не может быть менее года). Законодательству США и ФРГ известно и такое понятие, как подготовительная служба. Так, в США для занятия должности в высшем эшелоне управления требуется подготовительная служба в течение не менее 3 лет, после чего соискатель сдает квалификационный экзамен. Далее уровень его пригодности к занятию определенной должности проверяется в течение 2,5 лет⁵.

Исключения из конкурсного порядка поступления на госслужбу предусмотрены для тех, кто получает высшие должности в порядке «системы патронажа» (так называемые «политические назначенцы»). Кроме того, конкурс, как правило, не применяется при поступлении претендента впервые на средние должности государственной службы или при поступлении на низшие технические должности госслужбы (в этих случаях претенденты назначаются на должность).

В **Великобритании** правом доступа к государственным должностям обладают только британские подданные, граждане Содружества или Ирландской Республики. Существуют также специальные требования в отношении мест рождения и проживания⁶.

Депутаты Палаты общин либо кандидаты в члены этой Палаты не вправе занимать государственные должности. Принимая назначение на такую должность, член Палаты утрачивает депутатский мандат, а кандидат — право стать депутатом по Закону о дисквалификации депутатов Палаты общин 1975 года.

Для зачисления на некоторые должности и пребывания на них установлены возрастные ограничения. Допуск к некоторым государственным должностям предполагает образовательный ценз (наличие диплома о специальном, высшем образовании, а в некоторых случаях — ученой степени).

Отбором кандидатов для поступления на государственную гражданскую службу занимается Комиссия по делам гражданской службы, а также непосредственно министерства и ведомства. Вспомогательную роль выполняет специальное Агентство по оценке и отбору кандидатов для государственной службы.

Процедура приема на государственную службу различается в зависимости от ступени, группы или характера должности. На ряд технических должностей, не требующих высокой квалификации, зачисление может производиться по упрощенной процедуре самими министерствами (ведомствами). Набор служащих среднего и младшего звеньев проводится министерствами и ведомствами под общим контролем Комиссии.

Что касается специалистов гражданской службы (юристов, экономистов, инженеров, администраторов), то процедура их приема заключается в специальном конкурсе, проводимом Комиссией по делам гражданской службы. Она занимается отбором кандидатов на средние и высшие должности в системе гражданской службы.

Отбор кандидатов на гражданскую службу осуществляется следующими отделами Комиссии по делам гражданской службы: по административным должностям, по научным должностям, по техническим должностям (инженерным и др.), а также общим отделом (по отбору кандидатов на юридические, информационные и другие должности)⁷.

⁵ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. — М.: Весь мир, 2003. — 496 с.

⁶ Василенко И. А. Указ. работа.

⁷ Эффективность государственного управления / Общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. — М., 1998.



Процедура отбора состоит из нескольких этапов. Первый — письменный доклад на заданную тему. С успешно прошедшими первую стадию отбора в течение двух дней проводятся тесты и интервью. В настоящее время этот этап приобрел основное значение. Затем представители Отдела по окончательному отбору на основании оценки, данной экзаменаторами и членами Совета по интервью, проводят заключительное собеседование, в результате чего решается вопрос о зачислении.

Назначение гражданских служащих, занимающих высшие гражданские должности, осуществляется в соответствии с особой процедурой. Так, назначение на должность 1 и 2 ступеней требуют одобрения Премьер-министра. Назначения и перемещения в рамках 3 ступени должны быть одобрены Управлением по делам Кабинета.

Поступление на государственную службу в Канаде осуществляется, как правило, на конкурсной основе, а продвижение по ней — на основе принципа «системы заслуг». Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что под «системой заслуг» понимается отбор наиболее квалифицированных кадров с учетом их знаний, опыта и способностей.

По общему правилу, полномочием приема на государственную службу всех государственных служащих, ранее не имевших этого статуса, наделена Комиссия гражданской службы. Вместе с тем предусмотрено, что Комиссия может передать реализацию возложенных на нее обязанностей другим органам. Право приема на работу лиц, не имевших ранее статуса госслужащих, она делегировала только десяти из семидесяти ведомств. В то же время правом приема на работу лиц, уже имевших статус государственного служащего, наделены 96 % всех департаментов и ведомств⁸.

Одним из главных методов отбора госслужащих является сдача конкурсных экзаменов. Соискатель на основании специального уведомления Комиссии гражданской службы о предстоящих экзаменах подает прошение о включении его в число конкурсантов. Уже на этой стадии Комиссия предварительно проверяет заявления. В ходе проверки изучаются данные, связанные с местом проживания соискателя, образованием, стажем работы и т. д. Требования, предъявляемые к соискателю на экзамене, не должны противоречить «квалификационным стандартам» в целом. «Квалификационные стандарты» не могут применяться тем или иным экзаменатором (или комиссией) произвольно, поскольку основные требования в отношении уровня знаний и другие критерии являются стабильными и закрепляются актами Комиссии гражданской службы.

После проведения экзаменов или других форм отбора соискателей Комиссия гражданской службы составляет список лиц, ранжированный в зависимости от того, насколько успешно они справились с испытаниями. При приеме на работу вакансия должна быть предоставлена соискателю, получившему наивысший балл при отборе.

Зачисление на должность оформляется специальным актом. Если лицо, прошедшее по конкурсу, не являлось до этого государственным служащим, вступлению в должность предшествует принесение им присяги, в которой он обещает честно выполнять возложенные на него функции, а также сохранять в тайне сведения, связанные с его работой.

Зачисление лица на должность не означает окончательного оформления его отношений с тем органом, который издал акт о принятии его на службу. Канадское законодательство предусматривает необходимость испытательного срока.

⁸ Василенко И. А. Указ. работа.



Закон 1967 г. перечисляет должности, замещаемые в особом порядке «политического назначения». Назначение на высшие дипломатические должности (послов и генеральных консулов, а также иных представителей Канады за рубежом) осуществляется правительством. Аналогичное правило действует в отношении министров. Особый порядок подбора части кадров предусмотрен также в департаментах (назначение на должность исполнительного секретаря департамента производится соответствующим министром). На такие государственные должности как секретарь Кабинета, клерк Сената, клерк Палаты представителей, секретарь генерал-губернатора, служащих назначает генерал-губернатор.

При поступлении на государственную службу в США законодатель не устанавливает четких процедур *допуска* к «патронажным должностям» *государственной службы* — устанавливается лишь, что на эти должности проводятся лица, пользующиеся особым доверием Президента или глав министерств и ведомств. Замещение должностей государственной службы, основанной на «системе заслуг», проводится в двух формах — «открытой» (наиболее распространенной) и «закрытой». При открытом наборе должность может быть занята любым лицом, успешно сдавшим экзамен. При закрытом — как правило, только в порядке карьерной службы в данной системе. Закрытый набор предусмотрен для комплектования высших должностей государственного аппарата (министров, их заместителей и помощников) и ряда министерств и ведомств (Государственного департамента, ФБР, ЦРУ, служб здравоохранения и лесного хозяйства)⁹.

Набор служащих и проведение экзаменов осуществляется Управлением по руководству персоналом.

Иностранцы на государственную службу не принимаются, за исключением низших должностей и отдельных ведомств (например, Государственного департамента), где существует необходимость в привлечении специалистов, не являющихся гражданами США.

Одним из принципов государственной службы является равенство возможностей при трудоустройстве. Законодательство достаточно четко формулирует понятие «запрещенной кадровой практики». Ответственные лица не имеют права проявлять дискриминацию в отношении какого-либо служащего или кандидата на занятие должности по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, пола или национального происхождения; по признаку семейного положения или политической принадлежности (§ 2302 титула 5 Свода законов США). Тем не менее, законодательством установлены льготные условия для ряда категорий, в том числе для ветеранов войны, бывших военнослужащих, инвалидов и представителей национальных меньшинств. В последнем случае Управление государственной службы совместно с Комиссией по обеспечению равных возможностей при трудоустройстве разрабатывает особые программы.

Процедура приема на работу включает следующие стадии: 1) проверка заявления; 2) проведение конкурсных экзаменов; 3) проверка благонадежности; 4) выбор кандидата на должность; 5) проверка в течение испытательного срока¹⁰.

Конкурсные экзамены проводятся в письменной и устной форме и имеют целью проверку профессиональных знаний и пригодности кандидатов для занятия должностей, как правило, среднего звена управления. Экзаменационные требования согласовываются с Управлением государственной службы.

⁹ Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. — М., 1997.

¹⁰ Волох О. В. Государственная служба Республики Казахстан и США: аналогия и различия. — Алматы: Известия МН-АН Республики Казахстан. Серия «Общественные науки». — 1997. — № 4 (июль-август).



Важным условием является опубликование перечня вакансий, по которым проводятся экзамены на замещение должностей, что формально дает возможность принять в них участие каждому заинтересованному лицу. Допускается выплата компенсаций тем соискателям, которые приезжают для экзаменов из другой местности.

Испытательный срок, по закону, не должен превышать одного года.

В каждом административном ведомстве с учетом рекомендаций Управления государственной службы разрабатывается собственная программа трудоустройства, которая должна предоставлять возможность получения должности не только занятым, но и не состоящим на государственной службе лицам. Из числа работающих в административных ведомствах служащих создаются комиссии по вопросам приема на работу; в их задачи входит рассмотрение заявлений кандидатов на занятие карьерных должностей. Решения комиссий по каждому из заявлений составляются в письменной форме. Общими критериями оценки служат опыт управленческой деятельности; успешное участие в программах повышения квалификации Управления государственной службы; наличие особых знаний и опыта, которые дают основания полагать, что государственный служащий будет успешно справляться с возложенными на него обязанностями (§ 3392–3393 Свода законов США)¹¹.

Поступление на государственную службу во **Франции** регулируется Законом от 13 июля 1983 года, который устанавливает пять предпосылок приобретения статуса чиновника: наличие французского гражданства; обладание политическими правами; соблюдение законов, положительное отношение к законам о службе в армии, физическая пригодность. Особые статуты могут содержать дополнительные условия приема на государственную службу в конкретный персонал. Как правило, они относятся к возрасту, образованию и стажу службы¹².

Прием на государственную службу проводится в основном на конкурсной основе. Конкурсы бывают трех видов: «внешний» — для лиц, только предполагающих поступить на службу, «внутренний» — для должностного продвижения уже занятых на госслужбе чиновников и «смешанный» — как для кандидатов «извне», так и для госслужащих со стажем. Конкурс объявляется постановлением соответствующего министра, в котором указывается порядок проведения испытаний (обычно — прохождение тестов), количество должностей, подлежащих замещению, и начало испытаний. Отбор кандидатов проводится специальным жюри, создаваемым органом, набирающим государственных служащих. Подготовленный список кандидатов Жюри передает этому органу, который и выносит окончательное решение. Принятый на государственную службу не сразу обретает статус чиновника, а после стажировки или испытательного срока (от шести месяцев до двух лет). Любое лицо, участвовавшее в конкурсе, может обжаловать его результаты в административный суд.

Благодаря разнообразию способов приема чиновники, принятые на конкурсной основе, составляют около половины всех государственных служащих.

Согласно Закону от 11 января 1984 года, назначение на высшие должности проводится правительством. Перечень должностей, связанных с «политическими назначениями», установлен декретом правительства от 21 марта 1959 года. К ним относятся: генеральный секретарь правительства, префекты, послы и др. Этот список не является исчерпывающим и может быть дополнен правительством. Назначают на эти посты, как правило, с учетом политических взглядов и убеждений кандидатов.

¹¹ Сравнительный менеджмент / Под ред. С. Э. Пивоварова. — СПб.: Питер, 2006. — 368 с.

¹² Там же.



При поступлении на государственную службу в **ФРГ**, действует ряд общих требований. Государственным служащим может стать только тот, кто является немцем по смыслу ст. 116 Конституции, дает гарантию выступать в поддержку свободного демократического порядка в духе Основного закона, обладает специальным уровнем подготовки. В порядке исключения из общего правила, в случае служебной необходимости на должность профессора, доцента вуза могут быть приняты иностранцы.

Законодательство ФРГ достаточно подробно регулирует *порядок приема на государственную службу*.

Претенденты оповещаются о наличии свободной должности в специальных печатных сообщениях. Их отбор должен производиться в соответствии с пригодностью, способностями и профессиональными достижениями без учета пола, происхождения, расы, вероисповедания, религиозных или политических взглядов.

Пригодность к государственной службе определяется в результате сдачи экзаменов.

Федеральные государственные служащие назначаются на должность федеральным Президентом или уполномоченными на это инстанциями. Назначение отменяется в случае злостного обмана, подкупа, привлечения к уголовной ответственности в прошлом и т. д.

Государственный служащий считается вступившим в должность после вручения ему грамоты о назначении. Назначение допускается только на начальную должность и осуществляется «пожизненно» (при условии успешно пройденного испытательного срока, который в целом не может превышать пяти лет, и достижения 27-летнего возраста).

Занятие соответствующих должностей возможно при выполнении ряда условий. Для нижнего уровня требуются успешное окончание основной общеобразовательной школы или подготовительная практика к занятию должности. Для среднего уровня — окончание реального училища, подготовительная практика к занятию должности в течение одного года и экзамен. Для службы повышенного уровня требуются школьное образование, дающее право на поступление в высшую школу; подготовительная практика в течение 3 лет; сдача экзамена на право службы в этой должности. Для службы высшего уровня необходимо: окончание высшей школы; подготовительная практика к занятию должности не менее 2 лет; сдача экзамена на право прохождения службы.

На сегодняшний день сложились две основные системы государственной службы. Наиболее традиционную называют *карьерной* системой государственной службы. Для нее характерны жесткая иерархия категорий, групп и квалификационных разрядов, широкий перечень социальных льгот и привилегий. В условиях карьерной системы государственный служащий проводит свою профессиональную жизнь в иерархической структуре при высоких гарантиях сохранения рабочего места. При этом продвижение по служебной лестнице имеет плавный, в известной мере автоматический характер. Даже при наличии элементов конкурсного отбора на определенные руководящие должности, основными претендентами на них являются кадровые чиновники, что гласно или негласно дает преимущества для «своих». Таким образом, одним из основных критериев ценности государственного служащего при карьерной системе является его выслуга лет.

Другой, и во многом альтернативной системой является *должностная* или иначе ее называют *позиционная* система государственной службы¹³. Ее основной

¹³ Байменов А. М. Указ. работа.



чертой является наличие государственных должностей с четко определенными обязанностями и условиями их занятия. Претендовать на замещение государственных должностей могут лица, отвечающие специфическим требованиям каждой должности, при этом выслуга лет на государственной службе особого значения не имеет. Основным критерием продвижения по служебной лестнице является не выслуга лет, а наличие специальных знаний, поэтому возможности для быстрого карьерного роста в такой системе значительно выше. Во многих случаях деятельность государственных служащих высшего звена регулируется индивидуальными контрактами, которые могут иметь срочный характер.

Рассматривая казахстанскую модель государственной службы, приходим к выводу, что в 1999 году она представляла собой позиционную систему, для которой были характерны такие черты: прием на государственную службу осуществлялся на конкурсной основе и продвижение по службе свободно было не возможно, так как нужно было на любую должность выдерживать конкурс в независимости от выслуги лет и опыта работы. Один из признаков казахстанской модели — **конкурсный отбор при приеме на государственную службу**¹⁴.

В Казахстане функционирует в настоящее время карьерно-позиционная система государственной службы. Если раньше главную роль играли анкетные данные, а нередко — знакомства, то сейчас гласные, открытые конкурсы стали заметным явлением в общественной жизни. Теперь наши граждане знают, какие и в каком государственном органе имеются вакансии, какова заработная плата госслужащих.

За 1999-2001 гг. около 20 тысяч госслужащих пришли в госаппарат по конкурсу. Активное участие в конкурсах принимают женщины, их доля в общем количестве госслужащих составляет 54,5 %, или 34829 человек. По состоянию на 1 декабря 2001 года в Республике Казахстан насчитывалось 63860 государственных служащих. Подавляющее большинство госслужащих — 72,6 % — имеют высшее образование, среднее профессиональное — 23,6 %, среднее — 3,7 %, имеют ученые степени — 1,4 %. Что касается национального состава, то на государственной службе Казахстана трудятся представители свыше 45 национальностей. Средний возраст государственного служащего — 38,5 лет. Средний стаж государственной службы — 9,1 лет¹⁵.

По состоянию на 30 декабря 2002 года государственных служащих в Республике Казахстан — 72857 человек, в том числе политических — 3036 (или 4,2 %), административных — 69821 (88,1 %). Средний возраст государственного служащего составляет 38,5 лет, средний стаж государственной службы — 9 лет 1 месяц. Средний стаж пребывания в должности — 3 года. Количество женщин в системе государственной службы составляет большую часть — 56,7 %. За 2002 год государственными органами Республики было объявлено 20029 вакансий, в конкурсах принял участие 54041 кандидат, что превышает в 1,5 раза предыдущие показатели. Число победителей конкурсов составило 17165 (31,8 %) человек, из них женщин — 8628 (50,3 %). Высшее образование имеют 74 % государственных служащих, среднее профессиональное — 30,5 %, среднее — 4,6 %, имеют ученые степени — 1,3 %.

По итогам 1 полугодия 2005 года картина конкурсного отбора выглядит следующим образом: объявлено вакансий — 10691, принял участие 25322 кандидат, в том числе женщин — 13898 (54,9 %), победителями стали 8668 человек, из них женщин — 4878 (56,3 %). На сегодняшний день

¹⁴ Государственное управление и политика. — СПб., 2002.

¹⁵ Государственное управление: основы теории и организации. — М.: Статут, 2000.



государственные служащие — 77 % имеют высшее образование, среднее профессиональное — 21 %, среднее — 2 %, имеют ученые степени — 1,0 % государственных служащих. Всего государственных служащих в Республике Казахстан — 89932 человек, из них политических — 3147, административных — 86785. Численность женщин на государственной службе составляет 57,6 % (или 51845 женщин). Средний возраст государственных служащих — 39 лет. Средний стаж государственной службы — 9 лет.

В 2003 году были внесены изменения в Закон о государственной службе, где на сегодняшний день существует смешанная система государственной службы. Есть элементы позиционной и карьерной системы.

Для профессионализации государственной службы необходимы два условия — стабильность кадров, что достигается эффективной социальной и правовой защитой, и непрерывное обучение кадров. Все предпосылки для этого созданы, поэтому есть твердая уверенность, что казахстанская государственная служба будет отвечать требованиям, предъявляемым к ней народом Казахстана.

Среди негативных явлений в деятельности госаппарата следует отметить *медленную адаптацию* к быстро меняющейся внешней среде и потребностям общества, неэффективный механизм принятия решений, дефицит профессиональных государственных менеджеров. Низок уровень интеграции, контроля и координации как внутри госаппарата, так и в отношении внешних институтов, что способствует нерациональным затратам и слабой реализации государственной политики во многих сферах¹⁶.

В сложившейся ситуации на повестку дня в Казахстане должна быть разработана *стратегия модернизации государственного аппарата*, которая позволит вывести его по основным параметрам и результатам деятельности на уровень большинства развитых стран.

Существуют два основных подхода к этой проблеме, хотя грань между ними во многом условна и часто они дополняют друг друга. Первый (практически реализуемый сейчас в Казахстане) — идти по пути постепенного устранения имеющихся недостатков, решения *тактических задач* в отдельных областях, совершенствуя функции и методы работы; второй — разработать *стратегию* развития госаппарата, ориентируясь на *будущие потребности* общества, решая *долгосрочные задачи* и добиваясь выполнения *стратегических целей*. В последнем случае необходим анализ современных тенденций в развитии государства и общества, обобщение мировой практики, что дает возможность определить параметры госаппарата XXI в.

Для решения этих проблем необходимо создание гибких и эффективных систем управления, способных легко адаптироваться к быстро меняющейся внешней среде и предоставляющих руководителям большую свободу действий. Проведение серьезных социальных и экономических преобразований невозможно без резкого повышения *качества государственного управления*.

На смену бюрократической зависимости и иерархической подчиненности приходит принцип автономии и ответственности за выполнение основной миссии, возложенной на государственные структуры. В связи с этим на первый план выходят организационная гибкость, управление инновациями, децентрализация, значительная свобода действий персонала.

Качество госуправления во многом зависит от деятельности *высших руководителей*, недооценка работы с которыми всегда приводила к негативным

¹⁶ Турисбеков З. К. Совершенствование государственной службы в Республике Казахстан. — Астана, 2002.



последствиям. Признание их особой роли в госаппарате способствовало появлению в ряде стран (США, Австралии) отдельного института — *службы высших чиновников*, позволяющего отбирать наиболее талантливых и компетентных специалистов, ориентированных не на карьеру, а на выполняемую работу.

С этой же целью должны вводиться стандарты профессиональной компетенции высших чиновников в области государственного менеджмента, от которых сейчас требуются не только знания, но и *новые качества государственных лидеров*. Речь идет об их способности определять стратегические задачи и приоритеты; понимать политический контекст и институциональные факторы, присущие любой ситуации; учитывать позиции и интересы различных групп и изменять баланс сил в нужную сторону; оценивать этические аспекты и социальные последствия решений; обеспечивать соблюдение демократических норм и ценностей; управлять политическими и организационными изменениями с учетом культурных, национальных, институциональных факторов.

В ряде стран (Великобритания, Канада) переходят от жестко установленных должностных окладов высших госслужащих к индивидуальным окладам и контрактной системе, привязывающей денежное вознаграждение к уровню выполнения своих обязанностей.

Четкие стандарты и современный механизм оценки выполнения функций и полномочий в количественных показателях.

Предоставление большей самостоятельности потребовало новых подходов к системе отчетности и контроля за госаппаратом. Если раньше основное внимание уделялось контролю за процессом выполнения работы и использованием государственных ресурсов, то сейчас упор делается на контроль и оценку *результатов и последствий*. Это развязывает руки работникам, самостоятельно выбирающим пути и средства достижения поставленных целей.

Наряду с эффективностью деятельности учитывается этическая сторона, а также умение провести анализ проблем, разработать и осуществить план действий, оценить его результаты и последствия. Особое внимание обращается на анализ влияния (*impact analysis*), смысл которого состоит в том, чтобы на этапе планирования учесть возможные воздействия на отдельные организации и группы, а также различные сферы (политические, социальные, экономические и культурные).

Также необходимо развитие конкурентной среды и широкое использование контрактной системы в государственном управлении.

Повышению эффективности госаппарата мешает монопольное положение большинства органов госуправления. Поэтому необходима система, обеспечивающая развитие *конкурентных* начал, особенно в сфере предоставления услуг населению. В связи с этим в большинстве развитых стран проводится политика *демонополизации*. Все большее распространение получает практика заключения *контрактов* с негосударственными или частными структурами на выполнение определенного вида работ, объявляются тендеры. В результате население имеет большую свободу выбора, госслужащие получают стимул для повышения качества оказываемых услуг, а в итоге повышается результативность деятельности всего госаппарата.

Возможно создание новых организационных структур развитыми горизонтальными связями и эффективными системами контроля и координации.

Наступил такой этап, когда развитие госаппарата за счет увеличения его масштабов и усложнения функций подошло к критическому рубежу, как по финансовым, так и чисто управленческим причинам. Необходим переход к более простым и экономным адаптивным организационным структурам, ведущий к ликвидации многих промежуточных звеньев. Эксперты Всемирного банка



считают, что эти изменения должны происходить за счет использования конкурентных сил, участия гражданского общества, развития политически подотчетной административной системы, применения новых управленческих и информационных технологий.

Сложность ситуации в том, что одновременно с планами по сокращению аппарата и уменьшению расходов на его содержание возникают новые задачи, заставляющие создавать дополнительные государственные структуры. Они отвечают за такие области, как управление административными реформами и *совершенствование работы госаппарата* (применение информационных технологий, развитие связей с общественностью, повышение квалификации работников), а также *формирование государственной политики* (решение экологических проблем, развитие отношений с международными организациями и т. д.).

Прослеживается тенденция более четкого *разделения политических и административных функций*, налаживания сотрудничества между политическими и карьерными чиновниками. При создании эффективно действующего госаппарата ставится задача *обеспечить соблюдение демократических норм и механизмов*, а также сбалансировать *принцип самостоятельности и подотчетности* государственной бюрократии.

Ряд западных специалистов считает, что в перспективе госаппарат будет основан не на строгой бюрократической иерархии, а на рациональном сочетании централизованного управления с горизонтальными сетями, многими автономными структурами, имеющими собственные ресурсы и способными самостоятельно принимать решения. В эту сеть наряду с государственными организациями и учреждениями войдут также частные структуры и общественные группы. В результате произойдет формирование *политико-государственной сети*, открытой для каждого гражданина страны.

Уже в настоящее время широко применяется практика формирования *«рабочих сетей» (network)*, знаменующая переход к новым оргструктурам и коренным образом меняющая взаимоотношения между государством и населением.

Применительно к госуправлению выделяются следующие разновидности организационных сетей: *государственные сети*, объединяющие различные госучреждения, их руководителей и служащих по профессиональному или социальному принципу; *общественные сети*, включающие обычно тех, кто обслуживает систему госуправления (ученых, экспертов, преподавателей); *международные сети*, быстро развивающиеся в условиях глобализации и создания мирового информационного пространства (здесь можно выделить деятельность Международного института административных наук, а также Рабочей сети институтов и школ госуправления в Восточной и Центральной Азии).

Управление с ориентацией на ценностные и культурные факторы, а не на бюрократические правила и нормы

Процессы демократизации и децентрализации по-новому ставят вопрос о единстве системы государственной власти, создании нового механизма координации всех звеньев госаппарата.

Старые бюрократические процедуры во многом утратили эффективность. С этим связано усиление интереса к использованию культурных и социальных факторов. В странах Северной Америки и Европы идет процесс формирования соответствующей *административной культуры*, которая позволит обеспечить единство действий путем понимания всеми государственными служащими своих социальных ролей, осознания и принятия ими общих ценностей и норм.

Одновременно создается система *управления процессом совершенствования административной этики*. Для этого используются методы этического обучения,



разрабатываются правовые нормы и этические кодексы, проводятся специальные кампании по улучшению имиджа государственной власти.

«Кодекс чести» включает в себя не только морально-этические постулаты, правовые нормы, но и требования организационной культуры, связанные с высокопрофессиональной работой, в которой применяются оптимальные и экономичные способы решения поставленных задач. Более того, в соответствии с новым «Кодексом чести» государственный служащий должен не только сделать свою деятельность наиболее эффективной и рациональной, но и противостоять действиям, препятствующим эффективному функционированию государственных органов и надлежащему выполнению служебных обязанностей госслужащими. Акцентируется внимание на такой особенности организационной культуры как умение точно и грамотно определять задачи, поставленные перед подчиненными, что исключает выдвигание невыполнимых распоряжений.

Каковы этические требования к государственному служащему, его основные принципы, нормы, качества?

Отправной точкой исследования является кодекс поведения, предписывающий определенный тип человеческих взаимоотношений, который представляется оптимальным с точки зрения исполнения государственных служащими их профессиональной деятельности, здесь мы подчеркиваем нравственную сущность государственного служащего, назначение его деятельности, к характеру его взаимоотношений с государством, доверенным лицом которого он выступает, с обществом, «службой» которого он является, обеспечивая взаимодействие между государством и его гражданами.

Таким образом, принципы законности, справедливости, гуманизма, неподкупности и ответственности составляют основу нравственной оценки деятельности государственных служащих. Они включены в этические кодексы государственных служащих многих стран, выражая сущность требований к нравственному содержанию деятельности как всего института государственной службы, так и каждого чиновника, определяя жизнеспособность и характер реального функционирования этого института.

Объективная нравственная самооценка, самокритичность, признание и исправление допущенных ошибок — это не свидетельство слабости, а подтверждение силы.

Учет общественного мнения о себе, предъявления к себе самых высоких требований не только способствуют нравственному самосовершенствованию государственного служащего, но и дают ему моральное право требовать аналогичного от других.

Умение, способность предъявить требование, спросить — это также одна из специфических норм профессионального морального кодекса государственного служащего.

Показателем подлинного демократизма общения является такое личностное качество государственного служащего, как доступность. Быть доступным — значит быть постоянно готовым к общению с людьми. Тесно связана со способностью быть внимательным и такая норма, как корректность в обращении.

Самым верным критерием моральных качеств служащего выступает его авторитет. Он не приходит с должностью. Его истоки — глубокое знание дела, упорный труд, высокие нравственные достоинства: честность и правдивость, скромность и простота, высокая требовательность к себе и другим, развитое чувство долга и ответственность. Важность авторитета объясняется тем, что от субъекта управления «исходит» программа воздействия на объект управления. Без высокого авторитета — и нравственного, и делового — успешно реализовывать воздействие на людей невозможно. Моральный авторитет руководителя является тем



«ферментом», который усиливает целенаправленное влияние на подчиненных через ориентацию на моральные ценности.

Формирование аппаратов международных организаций и интернационализация государственной службы

В связи с процессом глобализации следует отметить такие новые моменты, как появление международной государственной службы и формирование бюрократических аппаратов международных организаций (ООН, ЕС, НАТО, АСЕАН, СНГ); выделение оргструктур, отвечающих за взаимоотношения с различными межгосударственными организациями; изменение национальных законодательств с учетом международных соглашений.

Систематическое обновление функций и организационных структур, использование современных методов менеджмента и информационных технологий

Модернизация госаппарата становится постоянной функцией и одной из основных задач любого правительства. Речь идет о систематическом изучении работы госаппарата, повышении эффективности госуправления, совершенствовании административных процедур, развитии отношений между гражданами и органами государственной власти. Это ведет к созданию оргструктур, ответственных за разработку и осуществление *административной политики*. В их состав входят политические институты, формирующие стратегию; исполнительные органы, отвечающие за ее реализацию; обеспечивающая инфраструктура (научно-информационные центры, учебные учреждения, профессиональные ассоциации и др.).

В настоящее время используются методы совершенствования работы госаппарата, как правило, заимствованные из практики частного сектора: управление тотальным качеством, бенчмаркинг (*benchmarking*), реинжиниринг, управление проектами, стратегическое управление, организационное развитие и др.

Профессиональная государственная служба и эффективное управление персоналом, непрерывное обучение и творческое развитие работников.

Современные государственные служащие должны придавать особое значение процессу повышения качества своей деятельности. Также необходимо отметить, что системный кризис, возникший в Казахстане, породил смену ценностей и разрушил многие стереотипы прошлого опыта жизнедеятельности государства, осмысление механизмов формирования пространства профессиональной деятельности, пространства в котором осуществляется управление качеством стало одной из ключевых проблем управления. Пространство профессиональной деятельности государственных служащих также удерживает условия деятельности, развития и самореализации управленческих кадров, как и любое другое профессиональное пространство. Это связано с тем, что зачастую государственный служащий не формулирует своей цели, ее формулируют за него другие, да и полномочия действовать во имя этой цели он также может не иметь. В тоже время субъект полагающий цель управления, может быть совсем не заинтересован в ее осуществлении, но иметь ресурсы для ее достижения.

Профессиональная жизнедеятельность государственных служащих выражается в сопряжении индивидуальных, коллективных и общественных интересов, создании общественных ценностей, традиций и корпоративного духа государства и в своей основе направлена на организацию граждан страны.

Профессионализм госаппарата обеспечивается рациональным использованием кадрового потенциала и развитием института государственной службы. В современных условиях осуществляется переход от унифицированной к *дифференцированной* системе госслужбы, ведется работа по более четкому определению их обязанностей и прав.

При сохранении длительной карьерной службы все большее значение придается вертикальной и горизонтальной *мобильности* чиновников. Предпочтение



отдается мобильности внутри организации, поскольку считается, что это способствует обмену опытом, лучшему стимулированию работников, развитию единой культуры, совершенствованию координации в деятельности госаппарата.

Принятие на работу и продвижение по службе чиновников происходит на основе «*принципа заслуг*» (принцип «*merit systems*»), т.е. в зависимости от деловых и личных качеств человека. Вместе с тем все сильнее проявляется и другая тенденция — формирование госаппарата на основе «*принципа равных возможностей*» с целью сделать его более представительным и доступным для различных социальных и демографических групп населения.

Существенные изменения происходят в системе *подготовки персонала* госаппарата. Основная их цель — более тесная увязка учебного процесса с задачами административных реформ и модернизации систем госуправления (демократизация в Испании, де бюрократизация в Германии, децентрализация во Франции). Больше внимание обращается на специальные знания и навыки. Считается, что обучение должно стать одним из главных инструментов внедрения инноваций в административную систему и способствовать изменению организационной культуры и менталитета чиновников. В министерствах Франции, например, от 2 до 7 % общего фонда заработной платы идет на обучение персонала.

В целом следует отметить, что назрела необходимость оценки эффективности института государственной службы. Для этого необходимо:

1. Формирование единой идеологии управления в области государственного сектора, который позволит сформировать эффективную систему государственного менеджмента. Конечная цель государственного менеджмента состоит в переводе всего государственного сектора в сеть эффективных и производительных организаций, поставляющих услуги, которые будут функционировать как корпорации частного сектора. А также требуется создание системы ротации кадров в государственных органах управления. За последние 20 лет государственный менеджмент способствовал стабилизации и даже понизил государственные расходы во многих странах, которые внедрили его основную составляющую: измерение деятельности.

Кроме организационной деятельности, менеджмент нуждается в измерении индивидуальной деятельности. Без этого невозможно управлять ней и стимулировать ее. Но развитие системы измерения результативной деятельности требует много времени и профессиональных знаний. Часто служащие не хотят измерять свою производительность, что приводит к накладке интересов различных индивидуальных участников (центров влияния), влияет на ритм этого процесса и формирование решений. Однако ориентация на новый тип принятия решений в государственном секторе включает улучшенный контроль и ответственность с развитием точной и хорошо изученной информации об исполнении всеми, кто предоставляет общественные услуги; информацию о процессе бюджетного планирования; мотивацию и стимулы для чиновников для улучшения качества их услуг и снижения затрат. Внедрение менеджмента в деятельность государственных организаций включает установление пяти типов индивидуальной подконтрольности как необходимого минимума для ответственного чиновника:

- правовой контроль (законодательное регулирование);
 - финансовый контроль (как расходуются государственные средства);
 - с позиций осуществления политики (достижение целей; выполнение обещаний и ожиданий);
 - демократический контроль (информация и консультирование с органами, связи с гражданами);
 - этический контроль (действия в соответствии с этическими нормами).
2. В настоящее время требуется формирования эффективной модели



организационной культуры государственных органов, которые требуют формирования новых ценностей, ориентирующих мышление государственных служащих на потребителей услуг, а также на эффективность и т. д. Это возможно путем непрерывного обучения государственных служащих глобальной динамике. Изменение ментальности: вместо политики «от прошлого — к будущему» — политика «от будущего — к настоящему».

3. Обосновать и разработать стратегию развития государственной службы как программу действий по повышению эффективности государственной службы и государственного управления в Республике Казахстан.

4. Разработать систему оценки деятельности государственного сектора и индивидуальной деятельности в системе государственной службы при помощи системы социально-экономических индикаторов и критериев.

5. Разработать модели государственного управления и государственной службы, адекватной казахстанской практике, а именно четко определяя четкие контуры позиционной или карьерной системы. И затем разработать конкретный план мероприятий и соответствующий набор элементов, механизмов и методов с целью эффективного развития казахстанской системы государственной службы.

6. Проведение системного исследования всех уровней государственной службы и государственного управления. При этом, используя современно-профессиональные технологии и научные методы исследований, необходимо выделить ресурсы для глубокого и адекватного анализа.

7. Изучение потребностей населения в области государственной службы и государственного управления. Необходимо учесть все проблемные вопросы в формировании новой стратегии реформирования государственной службы.

8. Создание коллегиального Центра по изучению зарубежного опыта и разработке новых технологий управления персоналом на государственной службе.

9. Необходимо сделать структуру более плоским путем ликвидации средних звеньев в государственных ведомствах и «дерегулировать» управление, исключив многие правила и децентрализовав процедуры.

10. Сокращение 50 % ведомственных бюрократических правил, как это сделали многие страны в своих системах управления.

11. Изучение профессиографии управленческой деятельности.

12. Формирование профессиограммы менеджера государственной службы, которая соответствовала бы глобальной динамике и учитывала социально-функциональный уровень, психологический и психолого-физиологический уровень.

13. Для формирования профессионального правительства необходима подготовка кадров для системы государственного управления и государственной службы по программе послевузовского образования по управленческим специальностям: «Теория и история государственного управления», «Механизмы государственного управления», «Государственная служба», «Местное управление и самоуправление», «Управление экономикой», «Управление социальной сферой», «Социология управления» и т. д.

