

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Институт управления

на правах рукописи

Данабеков Ерлан Толыбекович

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАДРОВЫХ СЛУЖБ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Образовательная программа «7М04110 – Управление человеческими ресурсами»
по направлению подготовки Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени
магистра бизнеса и управления по образовательной программе
«7М04110 – Управление человеческими ресурсами»

Научный руководитель:  Нурбекова Г.Б., PhD

Проект допущен к защите: «12» 06 2023 г.

Директор Института управления  Гаипов З.С., д.п.н.

Астана, 2023

Содержание

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ	8
1. Организация кадровой работы в государственных органах зарубежных стран: современные подходы	15
2. Современное состояние кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан	22
3. Анализ деятельности кадровых служб государственных органов как ключевого субъекта кадровой работы	28
4. Управление персоналом в системе государственной службы в контексте модернизационных процессов в кадровой деятельности	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	43
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	45
ПРИЛОЖЕНИЯ	48

Нормативные ссылки

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие нормативные документы:

Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года №416-VЗРК «О государственной службе Республики Казахстан».

Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №119 «О концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан».

Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы».

Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 февраля 2017 года №40 «Правила проведения конкурса на занятие вакантной административной государственной должности».

Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 13 декабря 2016 года №85 «Об утверждении Типовых квалификационных требований к административным государственным должностям корпуса "Б".

Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 октября 2016 года №15 «Об утверждении типового положения о службе управления персоналом (кадровой службе)».

Совместный приказ и.о. Министра цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан от 27 января 2020 года №32/НК и Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 28 января 2020 года №25 «Об утверждении Методики операционной оценки деятельности государственных органов по блоку «Организационное развитие государственного органа».

Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года №522 «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года».

Обозначения и сокращения

Агентство	–	Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы
АГУ	–	Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан
АЕСУП	–	Автоматизированная единая служба управления персоналом
ИИС	–	Интегрированная информационная система «Е-қызмет»
ИП	–	Индивидуальное предпринимательство
КНР	–	Китайская Народная Республика
МИО	–	Местный исполнительный орган
НЦУП	–	Национальный центр управления персоналом государственной службы
РК	–	Республика Казахстан
СУП	–	Служба управления персоналом (кадровая служба)
США	–	Соединенные Штаты Америки
ТГО	–	Территориальный государственный орган
ФРГ	–	Федеративная Республика Германия
ЦГО	–	Центральный государственный орган
ЦК КПК	–	Центральный комитет Коммунистической партии Китая
HR	–	Human Resources

Введение

В последние годы, в условиях модернизируемой социально-экономической, политико-правовой системы, сфера деятельности государственных органов в вопросах совершенствования кадрового состава государственной службы, стала одной из приоритетных направлений государственной политики, что нашло отражение в стратегических документах страны. Глава государства Касым-Жомарт Токаев, выступая в январе 2022 года на заседании Мажилиса Парламента, а затем на совещании по вопросам противодействия коррупции отметил, что «... модернизация системы государственной службы для того, чтобы она была практически сервисной и клиентоориентированной» [1]. Наряду с этим, в посланиях Главы государства затрагиваются вопросы внедрения современных HR инструментов. Отсюда возрастает роль кадровых служб госорганов, задача которых совершенствование госаппарата.

За относительно короткий срок в стране проведена значительная работа по формированию профессионального корпуса государственных служащих, по развитию кадровой деятельности и взаимодействия в государственных органах.

Вместе с тем, присутствуют нереализованные резервы продвижения кадровой деятельности на более высокий, качественный уровень с применением системного и комплексного подхода, совершенствованию приоритетных направлений кадровой политики, которые до настоящего времени находятся в состоянии изменения и движения.

В связи с этим, государственная кадровая политика, в частности, непосредственная деятельность кадровых служб госорганов требует глубоких и всесторонних научных исследований, изучение принципов и подходов, анализ и оценку текущего состояния, выявления современных проблем в данной области, что могут стать важными предпосылками для дальнейшего его совершенствования, а значит и государственного управления в целом, реализующего стратегический курс развития Казахстана, способного защитить интересы граждан, как потребителя государственных услуг.

Актуальность исследования

Кадровая служба государственных органов в Казахстане в большей части выполняет учетные и организационные функции, фактически кадры государственной службы не являются объектом профессионального HR-управления. В связи с этим, приоритетной задачей Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан остается работа по дальнейшей профессионализации государственного аппарата, управлению ведению мониторинга состояния кадрового состава политических и административных должностей государственной службы, включая общую координацию единой автоматизированной базы данных (информационной системы) по персоналу государственной службы и др.

В этой связи актуальным становится усовершенствование и рационализация работы кадровых служб, разработка социальных технологий развития кадровой деятельности, как важнейшей составляющей

государственной политики, связанной с эффективностью использования имеющихся в государственном органе трудовых ресурсов, а также подготовка качественного трудового резерва с использованием кадрового потенциала госслужащих.

Проблема исследования

Несмотря на достижение определенной зрелости и эффективности государственного управления, в Казахстане по-прежнему, в нынешней системе госслужбы все еще присутствует линия ключевых кадровых проблем. Среди недостатков можно выделить отсутствие стратегического управления человеческими ресурсами и, как следствие, низкий уровень кадрового потенциала, узковедомственность интересов госучреждений без общей цели.

Как показывает практика, наблюдается ситуативный характер в принятии решений. Стадия анализа и планирования носит формальный характер, без опоры на большие данные и прогнозную аналитику, что зачастую приводят к принятию неэффективных решений.

Руководители кадровых служб в основном преследуют краткосрочные цели, где критериальной оценкой успеха является удовлетворенность вышестоящих руководителей, однако факты неэффективности подтверждаются в результате проверок уполномоченными государственными органами. Наряду с этим, уровень оптимизации и автоматизации бизнес-процессов требует совершенствования. Последовательным шагом становится внедрение методов проактивного государства, которые базировались бы на оказании композитных услуг с более широким применением принципов одного заявления, посредством интеграции различных баз данных и соответствующих информационных систем. В нынешних условиях требования к компетенциям госслужащих имеют постоянную тенденцию повышения, в отношении эффективности, адаптивности, нацеленности на конечный результат и своевременного, оперативного реагирования на возникающие запросы со стороны общества. Эти и другие проблемы требуют теоретического и практического осмысления вопросов управления кадрами.

Цель магистерской диссертации: исследование теоретических и методологических основ организации кадровой работы госорганов и предложение практических рекомендаций по ее совершенствованию.

В соответствии с поставленной целью определены следующие **задачи:**

- раскрыть теоретические аспекты кадровой работы и управления персоналом на госслужбе;
- изучить зарубежный опыт организации кадровой деятельности в системе государственной службы;
- проанализировать состояние кадровой службы по управлению персоналом в государственных органах Республики Казахстан;
- разработать рекомендации для повышения эффективности работы кадровой службы по управлению персоналом в государственных органах Республики Казахстан.

Предметом исследования явились вопросы совершенствования деятельности кадровых служб госорганов РК.

Практическая значимость. Выводы и результаты исследования применимы в процессе совершенствования действующей модели работы кадровой службы.

Гипотеза исследования заключается в том, что совершенствование деятельности кадровых служб по управлению персоналом позволит активизировать кадровый потенциал государственного учреждения, следовательно, обеспечит эффективность управленческих решений.

Основная часть

Обзор литературы

Основы теории службы управления персоналом, которая стала базой для разработки основных подходов, принципов и методов работы с кадрами, были исследованы в работах западных исследователей Ф.Тейлора, М.Мескона, П.Друкера, Т.Питерса, А.Файоля. В советский период изучению вопросов формирования и использования управленческих кадров посвящены работы Г.Х. Попова, В.А. Шаховой, В.Г. Вишнякова, А.М. Омарова, В.С. Кабакова. Среди современных исследователей, которые обосновали технологии и механизмы управления кадрами государственной службы можно выделить работы ученых ближнего зарубежья: Е.В. Охотского, А.И. Турчиновой, Г.В. Щекиной; из российских авторов: А.Я. Кибанову, А.П. Егоршину, С.В. Шекшни. Среди казахстанских ученых в исследованиях М.Б. Кенжегузина, Н.К. Мамырова, К.Е. Кубаева, Т.И. Мухамбетова, А.Г. Мухамеджановой выдвигается значение человеческих ресурсов в число приоритетных направлений. Вызывает интерес работы ученых Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан под руководством А.С. Серикбаева.

Вопросы политической модернизации и применения соответствующих административных реформ в сфере кадровой политики госслужбы исследованы в диссертациях С.Г. Капарова «Модернизация государственной службы в Казахстане: политический анализ» (Астана, 2009) [3] и Сыдыковой А.Е. «Особенности формирования государственной кадровой политики Республики Казахстан (политологический анализ)» (Алматы, 2006) [4], Беляловой А.Н. «Совершенствование методов отбора для занятия руководящих государственных должностей» (Нур-Султан, 2021). Совершенствование кадровой работы в государственных учреждениях через призму социологии было обозначено в работах А.К. Садвокасовой «Социологический анализ развития государственной службы в Республике Казахстан» (Астана, 2008) [5] и Ж.Ж. Давлетбаевой «Оценка качества деятельности государственных служащих: социологический анализ» (Астана, 2010) [6].

Отдельным аспектам в сфере управления персоналом в системе госслужбы посвящены работы Байменова А.М., Орсариева А.А. и других, где отводилась важная роль изучению и умению управлять организационной культурой государственной службы, как необходимое условие для профессионализации института государственной службы Казахстана. Наряду с этим, понимание имеющихся проблем в сфере профессионализации кадрового обеспечения госуправления обозначены и подробно рассмотрены в трудах членов экспертного совета по совершенствованию законодательства о государственной службе при Агентстве РК по делам государственной службы.

В рамках экономического подхода к управлению кадрами государственной службы необходимо отметить работу кандидата экономических наук Т.М. Добряковой «Совершенствование организации управления кадрами государственной службы» (Астана, 2003) [7], в которой

исследованы такие кадровые технологии как формирование кадрового резерва, аттестация, мотивация труда и продвижение по государственной службе.

В последнее время отечественные исследователи уделяют внимание зарубежному опыту по этому вопросу: С.Г. Капаров, А.Морозов, А.Г. Мухамеджанова, А.Е. Сыдыкова, А.Тастенов, А.Шоманов [8, 9, 10] и др. Совершенствование государственной службы с учетом зарубежного опыта управления кадрами представлено в монографии А.М. Байменова «Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель» [11] и коллективном труде З.К. Турисбекова и других [12].

Теоретико-методологическую ценность несут труды российских авторов в сфере менеджмента кадрами на государственной и муниципальной службе. Вопросы развития и повышения качества кадровой работы в госорганах обозначены и подробно развернуты в российских диссертациях: А.И.Турчинов, Н.И. Пицик, Т.М. Добрякова, П.А. Сельцовский, М.Е. Шорникова, Е.В. Хамзина, А.А.Хохлов [13, 14, 15, 16, 17, 18]. В большей степени это исследования в сфере трудовой социологии. Поиск своей модели государственной службы так же обусловил наличие исследований зарубежного опыта: А. Арутюнян, И.А. Василенко, В.В. Бакушев, Н.В. Загладин, Е.А. Литвинцева, П.В. Лытов, С.К. Савельев [19, 20, 22, 23, 24, 25] и др.

Обзор иностранных источников и зарубежной научной литературы позволил отметить множество исследований в сфере управленческой работы с кадрами, где разграничения предметов исследования на государственные органы и частный сектор обычно не проводился, успешные практики управления человеческих ресурсов корпоративного сектора применяются и в государственных органах (на западе эту деятельность называют управление человеческими ресурсами): A.Laurent, Y.Doiz, H.T. Graham, K.Barham, P.Evans, L.Handy, R.Herod, S.Meisinger, S.Panter, D.Ulrich, T.J. Peters, X.Robert, M.Losey, A.Winhard и др. [26, 27, 28].

Анализ научной литературы приводит к выводу о том, что проблема кадровой работы в государственных органах вызывает интерес научной интеллигенции, однако, вместе с этим требует всестороннего изучения с учетом современных тенденций, зарубежного опыта, с учетом особенностей государственного управления нашей страны. На наш взгляд, изучение зарубежного опыта, в основном, являющийся истоком любого исследования, предоставляет возможность изучить мировую практику, сопоставить конкретно полученный результат, вынесенный из жизни, развить собственные навыки в исследуемом вопросе.

Для более глубокого понимания и эффективного применения следует рассматривать кадровую деятельность в государственных органах не фрагментарно, а через системный подход.

Концептуальная основа системного подхода кадровой работы, основанная на прошлом опыте и перспективах развития включает: конкретные цели, поставленные задачи, применяемые принципы, субъектную и объектную взаимосвязь, а также механизмы реализации государственной деятельности в

области кадровых вопросов. Такое видение создает целостность и целенаправленность кадровой работы.

Теоретическая проблема заключается в том, что необходимо найти такую структурно-функциональную модель, где главным звеном является государственный служащий, т.е. кадры, так как некачественное исполнение им своих должностных инструкций, отражается на гражданах, как потребителей государственных услуг. Таким образом, результативность государственного управления определяется человеческим фактором.

Отсюда, эффективность функционирования кадровой работы возможно только тогда, когда государству и человеку отводится роль социальных партнеров, при наличии взаимной зависимости и взаимной ответственности.

Понимание кадровой работы как системы требует изучение понятийного аппарата, как значимую составляющую методологического исследования, где понятия взаимосвязаны и должны раскрывать особенности функционирования кадровой работы.

Основой определения кадровой работы является понятие кадров. В специальных словарях кадры определены как основной и постоянный состав работников, которые образуются со стороны органов управления. При этом, органы управления здесь обозначены не как руководство, а как основа производства, то есть сами работники, без которых не обойтись. Более конкретизированное определение у А.А. Васильева, где учитывается и стратегический аспект понимания кадров: «кадры – основной, квалифицированный состав работников организации и всего общества и производства в целом». Под квалифицированными работниками понимаются те, квалификация которых соответствует целям и задачам организации [29]. В отличие от кадров, персонал организации является общим занятым личным составом занятых в учреждениях: специалисты, служащие, рабочие, выполняющие свою работу на постоянной и временной основе, то есть все принятые на работу в данной организации от директора до разнорабочего [30]. Отсюда, понятие персонала шире понятия кадров.

Поскольку работа означает какую-либо деятельность, кадровая работа согласно современному менеджменту это деятельность по управлению квалифицированным персоналом и человеческими ресурсами в определенной сфере. Исходя из этого, работа кадров в госорганах – это практическая реализация целей, задач и формирования принципов кадровой политики, основанная на деятельности этих органов менеджмента, в частности их кадровых служб и должностных лиц; в целом это комплекс направлений, форм и технологий работы с персоналом.

Одновременно, следует рассмотреть разногласия ученых по поводу мнения о том, как соотносятся между собой «кадровая политика» и «кадровая работа». А.И. Турчинов считает, что кадровая работа является деятельностью различных субъектов, реализующих кадровую политику [21]. По мнению А.Е. Сыдыкова, кадровая политика сфера принципиально иная, чем кадровая работа, последняя – лишь конкретные действия кадровых работников [18]. К.Ю.

Полднев предлагает разграничивать кадровую политику и кадровую работу по принципу разделения законодательной и исполнительной власти [31].

По нашему мнению, кадровая политика включена в кадровую работу и является ее основой как управляющий бизнес-процесс. Управляющими называют те бизнес-процессы, которые управляют функционированием системы (например, корпоративная стратегия, стратегический менеджмент, любой вид политики организации) [32]. Поэтому кадровая работа шире кадровой политики, последняя же представляет собой совокупность правил, норм, целей и представлений, лежащих в основе кадровой работы.

Можно выделить основные компоненты модели кадровой работы в государственных органах, которые отражены ниже (Рисунок 1).

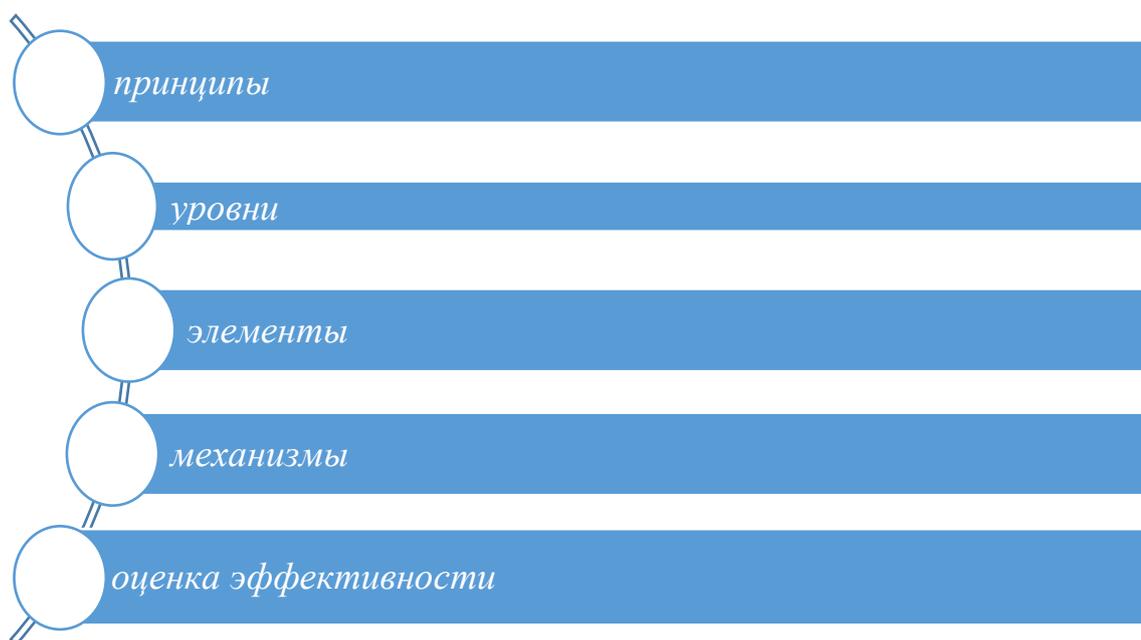


Рисунок 1 – Основные компоненты модели кадровой работы в госорганах
Примечание – Составлено автором на основании источника [18].

Принципы кадровой работы в государственных органах [18] – это тенденции, а также закономерности кадровых отношений, которые сведены к:

- научному обоснованию (т.е научное осмысление и обоснования доказательств приемлемости системы);
- законности (законодательное соответствие системы);
- равному социальному доступу (возможность любому гражданину поступить и продвигаться на государственной службе независимо от социальных признаков (национальность, социальное положение и т.п.);
- гласности (открытость системы: функционирование и результаты; наличие общественного контроля, а также доступность сотруднику информации, которая необходима для исполнения своих должностных обязанностей);
- демократичности (возможность участия госслужащих в системе управления);

- преемственности (устойчивость при структурных изменениях);
- социальной защищенности кадров (государственное социальное обеспечение кадров);
- профессионализации и морально-нравственной ориентации кадров (отбор и продвижение кадров на основе компетенции и морально-нравственных качеств личности);
- оперативному контролю над кадрами (стремление к удовлетворению ожидаемых требований: отлаженность процессов, результативность деятельности);
- деbüroкратизации деятельности кадров (смещение акцента с бумажной работы на автоматизированную, расширение рабочего поля до участия в управлении и решении стратегических целей).

Кадровая деятельность в государственных учреждениях проявляется на уровнях: политическом, организационном и технологическом (Рисунок 2).



Рисунок 2 – Уровни кадровой деятельности в системе государственного управления

Примечание – Составлено автором по источнику [18].

Политический уровень является основой для организации и функционирования кадровой деятельности на структурном и технологическом уровнях.

Организационный уровень. Основным институтом здесь являются кадровые службы (службы управления человеческими ресурсами). В практике организация кадровой деятельности представлена в структуре. Субъекты кадровой работы – должностные лица руководящего состава. Здесь целесообразно разграничивать полномочия руководящего состава кадровых органов между органами центрального и местного государственного управления.

Объекты кадровой работы (персонал, кадровые ресурсы), испытывающие воздействие ее субъектов.

На структурно-технологическом уровне объединяются субъекты, осуществляющие кадровую деятельность и применяемые ими кадровые технологии к объекту.

Кадровые технологии (совокупность способов и организационных действий, предполагающие оптимизацию кадровых решений [33]) и кадровые процессы (последовательные действия, направленные на управление объектами кадровой работы [33]). То есть это все приемы, формы и методы кадровой работы,

Для нашей модели системы свойственны механизмы, с помощью которых она реализуется: правовой; организационно-управленческий; финансовый, экономический; научный и учебно-методический; контрольный, информационный.

Правовое обеспечение – это разработка законодательных и нормативных актов кадровой политики государства, что относится к функциям высшей законодательной и исполнительной власти.

Организационно-управленческий механизм кадровой работы предполагает формирование структуры и штатной численности государственного аппарата, которые соответствуют потребностям общества, а также функционально-распорядительное обеспечение с четким определением компетентности и полномочий всех институтов государственной власти.

Также, в контексте организационно-управленческой структуры требуется наличие сформированной подсистемы приема на государственную службу и ее прохождения: отбор и подбор кадров, профессиональная адаптация и коррекция, профессиональная подготовка, должностные перемещения и назначения при карьерном росте на службе. Теория современного кадрового менеджмента [34] призывает направленности такой подсистемы на человека, то есть формализация – это завершающий этап ее формирования.

Научное сопровождение, как значимый инструмент системы кадровой работы в госорганах, снабжает понятийный аппарат и методологическое обоснование кадровой работы [33].

К первостепенным и значимым задачам научного сопровождения относятся:

- закономерность и поиск новых тенденции современных кадровых процессов;
- анализ кадровой потребности в конкретных специалистах на всех уровнях (центральные и местные органы управления);
- актуальная разработка рекомендаций по коррекции кадровой политики и соответствующих программ ее реализации и воплощения;
- внедрение инноваций и разработка нововведений в работе кадровых служб с привлечением общественности к этому процессу.

Другим немаловажным механизмом алгоритма кадровой работы в госорганах является учебно-методическое обеспечение для профессионального образования государственных служащих, обеспечивающая определенную

стабильность в политических и социально-экономических условиях [28].

Финансовый механизм укрепит престижность деятельности и труда госслужащих, тем самым обеспечив материальную независимость и защищенность работников.

Анализ классификаций механизмов в кадровой деятельности позволяет выделить информационное сопровождение, который требует строго соблюдения прав и свобод гражданина; доступность к имеющимся сведениям относительно работы в госорганах; обеспечение защиты служебной информации; открытость информации для гражданского общества о ходе выполнении кадровой политики государства (информация о вакансиях, об условиях и результатах конкурса и т.п.).

В структуре механизма информационного сопровождения необходимо обеспечить обмен информацией и данными между кадровыми службами по всем госорганам и их соответствующими структурным подразделениям.

Следует отметить, что все вышеприведенные механизмы будут эффективны, при строгом контроле и слаженной кадровой работы.

Методы исследования

В процессе работы использованы общепринятые методы и приемы научных исследований:

- метод сравнения, анализа и синтеза, метод дедукции, описание, обобщение, типология, классификация, статистические методы и расчетные методы. Для сбора и обработки эмпирических данных использовались социологические методы сбора информации: анкетный опрос и анализ документов.

- обзорно-теоретический метод, на основе которого изучалась научная литература по кадровой деятельности, проводился обзор и анализ полученных другими учеными данных, с целью систематического описания и представления состояния дел изучаемой области.

- на основе метода сравнительного анализа дана оценка кадровому делопроизводству, деятельности кадровых служб госорганов, изучен зарубежный опыт данной области.

- статистический метод, способом наблюдения и опроса, сводка и группировка полученных материалов позволил определить не только состояния кадров госслужбы, но и выявить определенные тенденции их сдерживания или развития, на основе которой выработаны решения, направленные на совершенствование управление человеческими ресурсами.

Источником базы исследования явились законодательные и нормативно-правовые акты, официальные данные Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы, материалы научной и деловой периодической печати, плановые и отчетные данные о результатах работы государственных органов, информация официальных сайтов государственных органов, материалы экспертных площадок в сфере управления персоналом и кадрового обеспечения госслужбы, а также ресурсы сети Интернет.

1. Организация кадровой работы в государственных органах зарубежных стран: современные подходы

Мировая практика демонстрирует разные традиции управления кадрами. Наш интерес по практике государств с эффективным функционированием государственной службы, в частности рациональной политикой управления человеческими ресурсами.

В связи с изменениями традиционных названий «отдел учета персонала» или «служба по персоналу» на «отдел управления человеческими ресурсами». переосмыслена идея «взаимоотношений между людьми». Исходя из видений зарубежных исследователей, присутствует необходимость активизации «социального фактора» [35, 36].

С точки зрения мирового опыта, на современном этапе, в частности, за последнее десятилетие выдвинуты три наиболее развитые системы кадровой работы в госорганах, которые добились значимой результативности:

- в Соединенных Штатах в качестве основы механизма общественных отношений делового мира определен индивидуальный взгляд системы;
- японская основана на принципах командного духа, где ценности группового взаимодействия выражены более чем индивидуальные;
- западноевропейская же содержит оба сочетания основных черт японской и американской системы в целом.

В вышеобозначенных системах стимулируется человеческий фактор, где применяются различные формы и методы, всецело применяются инновационные подходы. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что при формировании и имплементации кадровой работы все государства с развитой рыночной экономикой ориентированы на права и свободы; на обоюдные возможности работников; их достойное жизнеобеспечение, включая страхование всевозможных рисков.

Концепция кадровой работы государственных служащих США включает в себя нижеследующие базовые элементы:

- отбор и продвижение кадров разных слоев населения, основываясь на способностях, знаниях и умениях претендентов;
- продвигать добросовестную конкуренцию;
- исключать возможности проявления личной неприязни, тем самым относиться к каждому претенденту без предвзятости;
- вести толерантную, беспристрастную и справедливую кадровую политику независимо от наличия у подчиненных тех или иных политических взглядов, цвета кожи, расы, религии, национального происхождения, пола, семейного статуса, возраста, вероисповедания, то есть с исключением любых дискриминационных факторов;
- строго чтить конфиденциальность и тайну частной жизни, неукоснительно соблюдать их конституционные права;
- справедливо оплачивать вознаграждения за выполняемый труд равной ценности, принимать во внимание местный уровень заработной платы в частном секторе, поощрять отлично выполненную работу;
- сохранять хороших работников;

- предоставлять шанс исправить некачественную работу, увольнять не желающих совершенствовать свой труд;

- обеспечивать защиту от преследований за законное раскрытие служащими информации о преступлениях, проступках, должностных нарушениях, проблемах функционирования организации [34].

В Соединенных Штатах Америки Управление кадровой службы, объединяет действия, связанные с методикой и практикой осуществления штатного укомплектования федеральной службы, которое находится в непосредственном подчинении Президента и обеспечивает найм, оплату, стимулирование, служебное передвижение, контроль над ведомствами в сфере кадровой деятельности [37]. Госслужба США с низким уровнем коррупции, наряду с высокой заработной платой (Приложение 1).

Штатная численность Управления составляет примерно восемь тысяч человек, где около 25% приходится на столицу, остальные распределены по региональным отделениям и отделам, занимающимся подбором кадров и проведением экзаменов в центрах обучения, информации и «расследования»; они раскрывают случаи злоупотребления служебной деятельностью, проверяют биографические, а также другие данные о государственных служащих [37].

Управлением руководит директор, который также по совместительству выполняет функции помощника Президента по вопросам кадров. Профессиональный состав Управления – специалисты по управлению кадрами и трудовым отношениям, в том числе, обучавшихся на специальных курсах по государственному управлению. Центральный аппарат содержит более 1000 сотрудников и треть их – кадровые управленцы Управления [23].

Отдел, уполномоченный на ведение работы с высшим руководством, находится в тесном взаимодействии с учреждениями и ведет работу по подбору, оценке и анализу номенклатурной группы административных госслужащих, который также ведет организационную работу совета 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 [37].

Закон о государственной гражданской службе США 1978 года перераспределяет кадровые полномочия между Советом по защите системы заслуг и Бюро по управлению кадрами. Данный орган создает базу по централизации и координации деятельности кадровой службы в административно-государственном управлении. В компетенции Бюро входят полномочия по назначению госслужащих, способствованию их карьерного продвижения, реализации оценки их труда, совершенствовать их квалификацию, поощрять и привлекать к ответственности, разрабатывать рекомендации для совершенствования кадровой системы. Совет по защите заслуг обеспечивает соблюдение законов, связанные с наймом гражданской службы, способствует увольнению и прохождению службы, которая соответствует принципам «системы заслуг», с помощью которого отбирают лучшие кандидатуры, подлежащие должностному повышению со сдачей

конкурсных экзаменов и с помощью оценки их деятельности один раз в год [38].

В настоящий период времени в США каждое ведомство имеет свою градацию, свои оценочные критерии. Приветствуется, когда сами служащие разрабатывают оценочные критерии. Оценка деятельности госслужащего является компетенцией Бюро управления кадрами и служит в качестве основания должностного перемещения, поощрения и привлечения к ответственности государственного служащего [38].

Каждое учреждение государственной службы США планирует продвижение по служебной лестнице по возникновению вакансий. В том случае, если вакантная позиция не имеет необходимого количества претендентов из числа работающих в своем учреждении, применяется открытый, то есть внешний конкурс. В таком случае Совет по защите системы заслуг применяет разработанные квалифицированные стандарты, определяющие необходимые требования по результативному выполнению данной задачи [38].

Заслуживает внимания американского подхода к специализации государственного служащего, тогда как в нашей стране ведется подготовка вузами государственных служащих широкой специализации и повышение квалификации в сторону узкой специализации реализуется лишь через курсы переподготовки и повышения в Академии государственного управления при президенте и его филиалах.

Наряду с этим, следует выделить американский подход к организации государственной службы в рамках патронажной системы и системы «добычи», которая заключается в назначении на высшие административные должности за политические заслуги и подразумевает периодическую смену и ротацию чиновников высшего эшелона власти в зависимости от мандата в Белом доме представителя партии, сторонниками которого они являются.

Кадровая работа в Японии, оценивается экспертами в качестве показателя социально-экономического прогресса государства. В ее базе применяется «принцип заслуг» и профессиональных кадров [40]. В Японии используется детальное, четкое регламентирование кадровых вопросов. Ответственный за кадровую политику – Национальное управление по кадрам является независимым централизованным государственным органом действия, функции которого параллельны с правительственными. Взаимодействие представителей кадровой системы Японии с будущими специалистами имеет свое начало со студенческой скамьи, когда происходит процесс выявления молодых людей, имеющие положительные способности, которые в последствии привлекаются в эти учреждения для достижения поставленных успехов при помощи «свежих сил» [40]. Исходя из этого, весьма целесообразно рассмотреть вопрос внедрения в Казахстане практики подбора потенциальных способных претендентов на стадии их нахождения на обучения (в высших учебных заведениях).

Японская кадровая служба относится к некоторым, в которой широко и эффективно применяется наставничество. На наставника возлагается оказание

помощи молодому специалисту в процессе вовлечения в работу [40]. При решении кадровой службой продвинуть служащего по карьерной лестнице, определяющее мнение принадлежит наставнику. Повышение и продвижение по карьере происходит исключительно по показателям стажа, навыков и эффективной способности в работе служащего, а не симпатии со стороны руководства [40], а также в продвижении по карьерной лестнице действует принцип постепенности. Следует отметить и то, что сведения о дисциплинарных санкциях никогда не изымается из личных дел государственных служащих и влияют на решения о продвижении, прибавке к жалованию, установлении надбавки за усердие.

По уровню заработка среднего и высшего звена служащих государственного аппарата, Япония занимает первое место в мире [41].

Значительный интерес вызывает система ротации госслужащих КНР, где применяется практика перевода на другую должность и другие перемещения, замещение и откомандирование сотрудников для проверки на стойкость. Для таких целей в госорганах КНР на всех уровнях предусмотрены соответствующие вакантные места для возможного временного принятия и назначения служащих из других регионов или госорганов в случае принятия решения об их переводе.

Для апробации в казахстанской практике интересно будет вопрос проверки служащих на выносливость. Такое прикомандирование подразумевает плановое направление госслужащих на временную работу в нижестоящие учреждения. По нашему мнению, такое откомандирование было бы эффективным в порядке одного из инструментов дисциплинарного воздействия в отношении должностей на уровне руководителей.

Стиль ведения кадровой деятельности Японии используется в кадровых службах Китая, которая основана на протяжении многих веков. Позиции на госслужбе подразделены на руководящие ранги от 1 до 4 (разряды), когда первый ранг свойственен главе правительства Китая, а 4-й – руководителям провинций и министрам. К рангам от 5 до 15 также относятся руководящие позиции, среди которых вице-министры, руководители уездов, департаментов, отделов и отделений, а также референты и делопроизводители старшего звена.

Государственная служба КНР находится в управлении Государственного бюро госслужащих, являющееся подведомственным учреждением Министерства человеческих ресурсов и социального обеспечения Китая. В качестве своих задач данное ведомство выполняет функции совершенствования законодательства, разработка и подготовка требований к должностям, координация и патронаж над кадровыми службами организаций, которые находятся в подчинении, медиативные функции по разрешению возникающих спорных вопросов согласно компетенциям. Вместе с тем, менеджмент кадров выполняется Коммунистической партией. Формирование кадровой политики организовано со стороны ЦК КПК, а комитеты партии осуществляют реализацию этой политики путем отбора и выдвижения кандидатур для государственных и общественных организаций, которые также несут

ответственность за состояние кадровой деятельности на вверенной территории перед ЦК.

Таким образом, это направление имеет двойной контроль, как со стороны своего ведомства, так и со стороны партии и ее органов (ведение вневедомственного контроля).

«Заготовка кадров» ведется со стороны государственной административной академии, партийной школы, как центральной и местной, а также вузами. Больше всего для Китая представляет значимость противодействие коррупции. Исходя из этого, для руководящего звена партийных работников кадров введено декларирование доходов (с 1995 г.). Это также касается и «кадровиков» государственных и общественных органов, начиная с уездного уровня. Аналогичные требования распространены на руководителей госпредприятий. Помимо данных о заработных платах, они декларируют все премии и дотации, всевозможные гонорары, а также прибыль от возможной хозяйственной деятельности. К примеру, по возможным контрактам аренды. Иная оплачиваемая работа госслужащих, а также совместное родственное ведение бизнеса запрещено.

Необходимо отметить, что в КНР значимое место в кадровой деятельности занимает формирование сервисной правовой культуры, которая основана на принципах изменения правовой психологии и формирования идеологии среди госслужащих.

Государства Западной Европы в системе работы с кадрами госорганов в используют:

- «кадровую стратегию», которая адаптирована к экономическим и социальным условиям в стране (включая интеграционные процессы рамках в членства в ЕС);
- плодотворное воздействие кадров на научно-технические проблемы в государстве, включая профподбор определенных форм оценок и замер предоставляемых услуг;
- ориентир на пропорциональность и отдачу (эффективность);
- инновации в сфере цифровизации и развитии информационных технологий в кадровой работе и в службе самих госслужащих;
- дифференцирование деятельности госслужащих по вопросам обратной связи и удовлетворения потребности общества;
- минимизация возможных бюрократических проволочек;
- обеспечение мобильности кадров [40].

Следует рассмотреть французскую организацию государственной службы в вопросах конкурсной оценки приема и продвижения на государственной службе. Французское законодательство положило основу использования конкурса как способа назначения на должность на основе испытания, оцениваемого жюри. Франция проводит конкурсы трех типов: к «внешнему» получают доступ кандидаты, которые поступили на государственную службу; к «внутреннему» круг тех, которые продвигаются по службе и уже имеют определенный опыт; к «открытому» все желающие, чьи данные отвечают требованиям установленных стандартов [20].

В ходе конкурса проводится экзамен – устный и письменный. Письменный экзамен проводится анонимно. Устный экзамен позволяет оценить культуру претендентов, запас знаний, логику изложения своих мыслей. Результаты экзаменов дают возможность отобрать претендентов на основе рейтинга, по полученным оценкам. Если оно дает положительную рекомендацию, это значит, что кандидат обладает лишь возможностью, а не правом на получение должности [42].

Поскольку, что французскую систему государственной службы относят к числу карьерных, назначенный сотрудник на государственную службу проходит в учреждении автоматическое продвижение по службе. Такой подход для государственных служащих обеспечивает социальную стабильность, но с другой стороны снижает желаниа быть инициативными в подходе к выполнению поручений.

Французский опыт, как образец организации государственной службы для многих унитарных государств быстрее, чем в остальных западноевропейских государствах, закончил этап централизации, состоялось отделение госаппарата от общества, появилась профессиональная бюрократия, сформированная на дифференциации ролей, разделении труда и спецификации функций.

В Германии федеральные госслужащие назначаются Федеральным президентом или же его уполномоченным представителем, которое происходит после получения претендентом соответствующей грамоты о назначении. В грамоте содержатся записи:

- «с испытательным сроком»;
- «почетный служащий»;
- «временно назначенный»;
- «пожизненно назначенный».

В том случае, если изменен характер деятельности – имеется обозначение о новом статусе. В госслужбе ФРГ также применяется испытательный срок, который ограничен пятью годами.

Окончательное назначение на госслужбу происходит только после успешного прохождения испытательного срока, а также достижения 27-летнего возраста [26]. Чиновник должен иметь специальную подготовку в соответствии со служебным положением и дать гарантию своей готовности защищать конституционный строй, присягает о соблюдении законов ФРГ, обязуется добросовестно исполнять служебные обязанности.

Систему карьерного роста в деталях регламентирует законодательство. Законом ФРГ предусмотрено шестнадцать групп служащих, которые и образуют ступени карьерного лифта (Рисунок 3).

Привлекает внимание и то, что в ФРГ применена практика временного замещения служащего высокого ранга.

Например, в случае, если появляются причины необходимости отсутствия руководителя подразделения, которые препятствуют его выполнению своих обязанностей, могут быть назначены один или несколько его помощников или советников с распределением полномочиями.

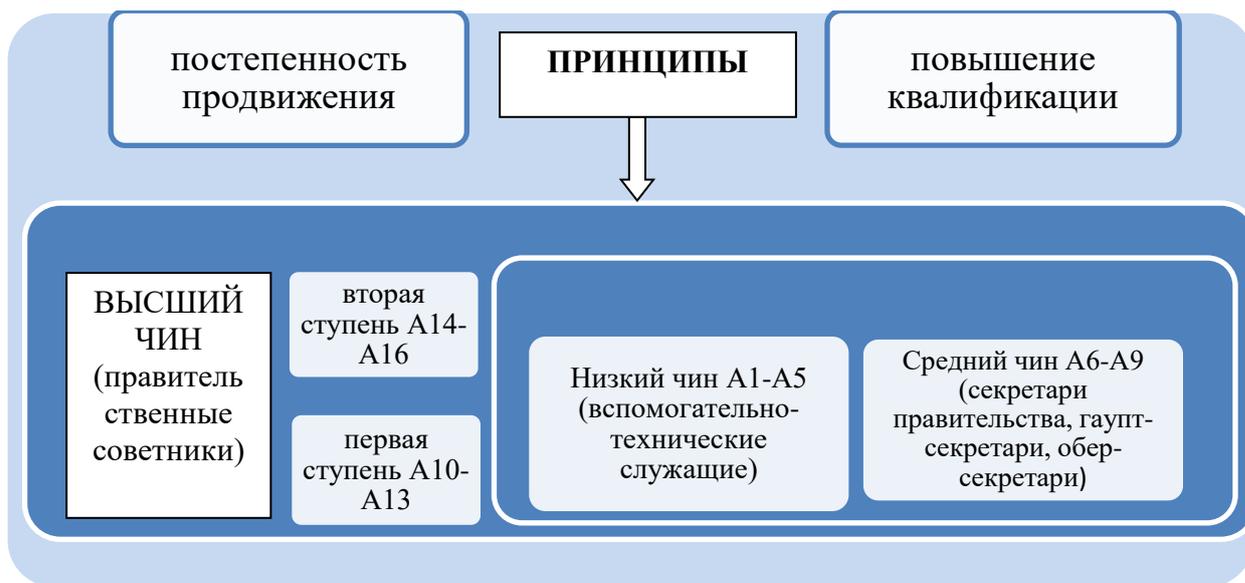


Рисунок 3 – Карьерный лифт государственных служащих Германии
Примечание – Составлено автором по [43, с.42]

То есть, младшее звено или члены его секретариата могут быть временными руководителями. В отличие от Германии в Казахстане замещение практикуется в случае официального отсутствия основного служащего.

Кадровая служба госорганов ФРГ ведет контроль за рабочей нагрузкой. На каждого работника распределяется нагрузка, которая соответствует его навыкам. В том случае, когда служащего не устраивает его загруженность либо его перегруженность на работе, он вправе поставить в известность своего непосредственного руководителя. И в таком случае, при игнорировании «сигнала» подчиненного, проблема рабочего времени находит огласку в вышестоящей инстанции. Наряду с этим, недовольный своим трудом служащий вправе обозначить эту проблему в кадровой службе [43].

Все структурные отделы государственных учреждений и организаций назначают ответственных лиц, занимающихся повышением квалификации. Ответственные лица содействуют руководителю отдела (подотдела) при разработке мероприятий, касающихся повышения квалификации сотрудников. Они также тесно контактируют с кадровыми работниками, оказывая практическую помощь в таких мероприятиях. Повышение квалификации каждого государственного служащего тщательно планируется, так как структурным подразделениям необходимо запланировать работу на тот период, пока будет отсутствовать сотрудник.

Сотрудникам, впервые поступившим на службу, особенно молодым, предлагается обучиться на специальном курсе «Вступление в государственную службу». Если государственные служащие желают принять участие в каких-либо текущих курсах повышения квалификации, они должны информировать кадрового работника и непосредственного начальника. Кадровая служба составляет список служащих для повышения квалификации (как желающих,

так и выдвигаемых в обязательном порядке), передает начальнику отдела о них информацию. Если руководитель подразделения, либо сотрудник возражают, руководитель кадровой службы поручает организаторам контрольной и реферативной групп изучить и решить данный вопрос [43].

Наибольшая нагрузка по вопросам повышения квалификации госслужащих ложится на Федеральную Академию государственного управления, которая находится в ведении федерального правительства.

Кадровая работа в изученных зарубежных странах находится вне зависимости от итогов выборов в представительный орган и иных перемен политического строя. При помощи такого порядка обеспечивается высокий профессионализм государственной службы и, следовательно, высокий авторитет в глазах общества, значимый социальный статус государственного служащего.

В зарубежных странах кадровой работе отведена значимая роль в деятельности любого государственного учреждения при наличии широких полномочий у руководителя кадрового отдела учреждения. В Японии на сотню государственных служащих приходится 3 кадровых работника (100/3), соответственно в США 100/1, во Франции - 130/1, в ФРГ - 150/1 [20], для сравнения в Казахстане - 100/1 [44].

Основываясь на вышеизложенном, можно сказать, что Казахстан заимствовал из мировых практик ряд методов в организации кадровой работы на госслужбе, преследуя цель построения рациональной управленческой структуры кадровой деятельности с повышенной отдачей государственной службы перед обществом. Вместе с этим, имеется возможность адаптации для нашей страны из американской позиционной модели использования механизмов защиты добросовестных сотрудников от преследований, разработанный порядок моральных стимулов. В японской системе с карьерной моделью интерес вызывает механизм «осуществления ставок» и «бронирования» потенциальных перспективных претендентов в вузах, достижение заработной платы конкурентному частому сектору (первое место в мире), система репутаций, замещающее назначение на должность, «откомандирование для закалки». В западноевропейской системе со смешанной моделью отмечается тщательный контроль над соблюдением рабочей нагрузки, что снижает уровень недовольств, а следовательно и текучесть кадров.

Таким образом, присутствует самобытность сохранения применимых в Азии моделей госслужбы, вместе с прогрессирующим импактом со стороны европейских стран, имеющие действенные и эффективные принципы и технологии в сфере управления персоналом.

2. Современное состояние кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан

Отсутствие работы с кадрами отражает не качественно реализованную государственную кадровую политику. Поскольку, ставка делается на человеческие ресурсы, от работы кадровой службы зависит эффективность кадрового потенциала подведомственной ей части кадров государственной

службы. В настоящее время сфера деятельности кадровых служб госорганов с формальными процедурами является централизованной, где решения по методологическим вопросам, разработка и координация кадровой политики и программ закреплены за АДГС, в порядке уполномоченного ведомства в сфере госслужбы.

Находящаяся в ведомее Агентства Акционерное общество «Национальный центр по управлению персоналом государственной службы» (далее – Центр) обеспечивает автоматизацию деятельности Служб управления персоналом госоргана, посредством интегрированной информационной системы управления персоналом «Е-кызмет», состоящей из 9 блоков и 31 функциональной подсистемы, тем самым создается целостная система управления (Рисунок 4).

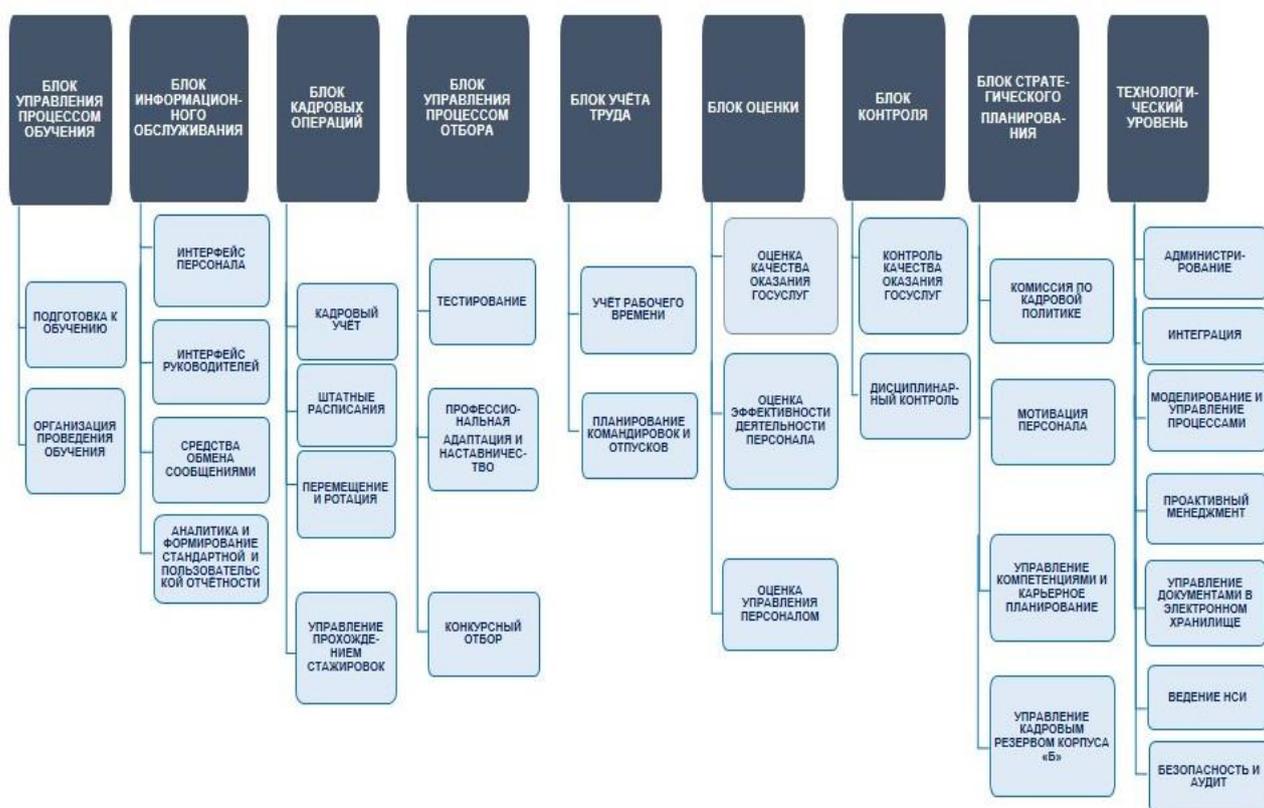


Рисунок 4 – Схема интегрированной системы

Примечание – Составлено автором по источнику [44].

Централизованная система управления персоналом повышает эффективность предоставления стандартизированных кадровых услуг, единой системой электронного делопроизводства, совершенствуя бизнес-процессы менеджмента над персоналом госслужбы, наряду с этим усиливается контроль. В государственных органах деятельность службы управления персоналом основывается Положению, функции которого закреплены согласно Приказу Председателя Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21.10.2016 г. №15. В ниже следующей таблице представлено условное разделение функций на основные и дополнительные ее деятельности.

Таблица 1 – Функции кадровой службы государственного органа

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ	ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СВОЙСТВЕННЫЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	ФУНКЦИИ ЕЕ
<ul style="list-style-type: none"> - координирует деятельность структурных подразделений государственного органа по исполнению законодательства Республики Казахстан в сфере госслужбы; - организует деятельность дисциплинарной, конкурсной и иных комиссий по кадровым вопросам; - обеспечивает соблюдение процедур проведения оценки деятельности административных государственных служащих, конкурсного отбора, продвижения по службе государственных служащих, служебных расследований, привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, увольнения государственных служащих; - организует отбор кадров, оформляет документы, связанные с прохождением государственными служащими государственной службы, осуществляет учет персональных данных государственных служащих; - обеспечивает соблюдение ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе; - организует стажировку, наставничество, оценку деятельности, подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в соответствии с установленными сроками; - обеспечивает кадровое делопроизводство, в том числе посредством инфосистемы «Е-кызмет»; - представление отчетной информации по итогам отчетного года в АДГС по направлению «Управление персоналом». 	<ul style="list-style-type: none"> - оформляет планы по кадровой работе; - обозначает потребность в кадрах по специальностям и квалификациям; - развивает и использует кадровый потенциал; -осуществляет управление конфликтами интересов; - контроль за трудовой и исполнительской дисциплиной; - руководит процессом деловой карьеры; - осуществляет контроль и воздействует на исполнительность труда; - предпринимает меры по социальной защищенности сотрудников (подготовка актов по отпускам, материальная помощь и др); - применяет новые кадровые технологии; - работа по учету, регистрации, оформлению, выдаче сотрудникам служебных удостоверений; - работа по подготовке наградных материалов для награждения государственных служащих; - запрашивает и получает от иных департаментов/управлений/отделов госоргана документы и сведения, необходимые для выполнения задач и функций возложенных на кадровую службу; - работа по организации вакцинации, - организация оформления и выдаче служебных пропусков, организация корпоративных мероприятий. 	

Примечание – Составлено автором

Как видно из вышеприведенного перечня компетенций отсутствуют элементы решений стратегических задач кадровой политики государственного органа. Как показывает практика кадровой работы 60% рабочего времени отводиться операционным вопросам, в частности кадровому делопроизводству (оформление различных кадровых документов регламентированных большим количеством нормативных документов), 30% администрированию процессов

(конкурсы, служебные расследования, отчетности и т.п.) и не более 10% рабочего времени посвящается аналитике кадровых процессов.

Кадровая служба, являясь отдельным подразделением по реализации кадровой работы в структуре государственных учреждений Казахстана, и может называться отделом или управлением кадров, департаментом кадровой работы, службой управления кадрами, и т.п.

От восприятия руководством функций кадровых служб государственных органов и нагрузка их дополнительными функциями зависит название кадровых служб: «отдел организационно-контрольной и кадровой работы», «управление человеческими ресурсами», «управление кадровой работы и ведомственного контроля», «управление документационного обеспечения, контроля и кадровой работы» и т.п.

Структурно–функциональный анализ показывает, что самостоятельные департаменты кадровой работы имеют лишь 10% государственных органов, в числе иных подразделений самостоятельные – управления кадровой работы имеют 20%. У 40% государственных органов применяется распространенная практика объединения кадровой службы со службами документационного обеспечения, развития языков, контроля и т.д.). У 30% территориальных подразделений государственных органов кадровая деятельность централизована в вышестоящих органах.

Характеристика централизованного HR: кадровая стратегия и координация всех кадровых мероприятий принимаются в СУП; персонал HR находится в СУП с предоставлением услуги всем частям организации. Децентрализованный HR: структурное подразделение контролирует свои кадровые вопросы, выполняя необходимую работу, однако стратегия разрабатывается в центральной СУП. Типовая организационная структура государственных органов носит линейный характер, то есть кадровая служба подчиняется руководителю и структурно разобщена с остальными отделами (Рисунок 5).

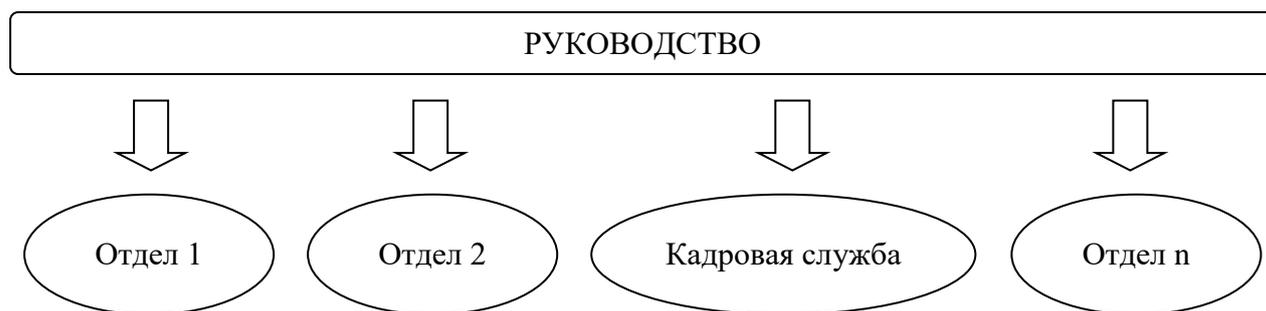


Рисунок 5 – Линейная структура организации

Примечание – Составлено автором

Назначения руководителей кадровых служб государственных органов либо должностных лиц, на которых возложены функции кадровых служб согласовывается с уполномоченным органом по делам государственной службы. Исходя из чего, руководитель госоргана не вовлечен в решение

кадровых вопросов, то есть не ведет управление в этом направлении. Это говорит о том, что формирование кадровой службы исходит не по поручению руководителя госоргана, а самим, непосредственно уполномоченным на это, главой кадрового структурного подразделения, он или она же, в свою очередь, занимает свою должность «главного кадровика» по согласованию с уполномоченным органом по делам государственной службы, тем самым обеспечивается независимость в процессе работы.

В государственных органах Казахстана наблюдается нехватка профильных знаний в области управления кадрами (Рисунок 6).

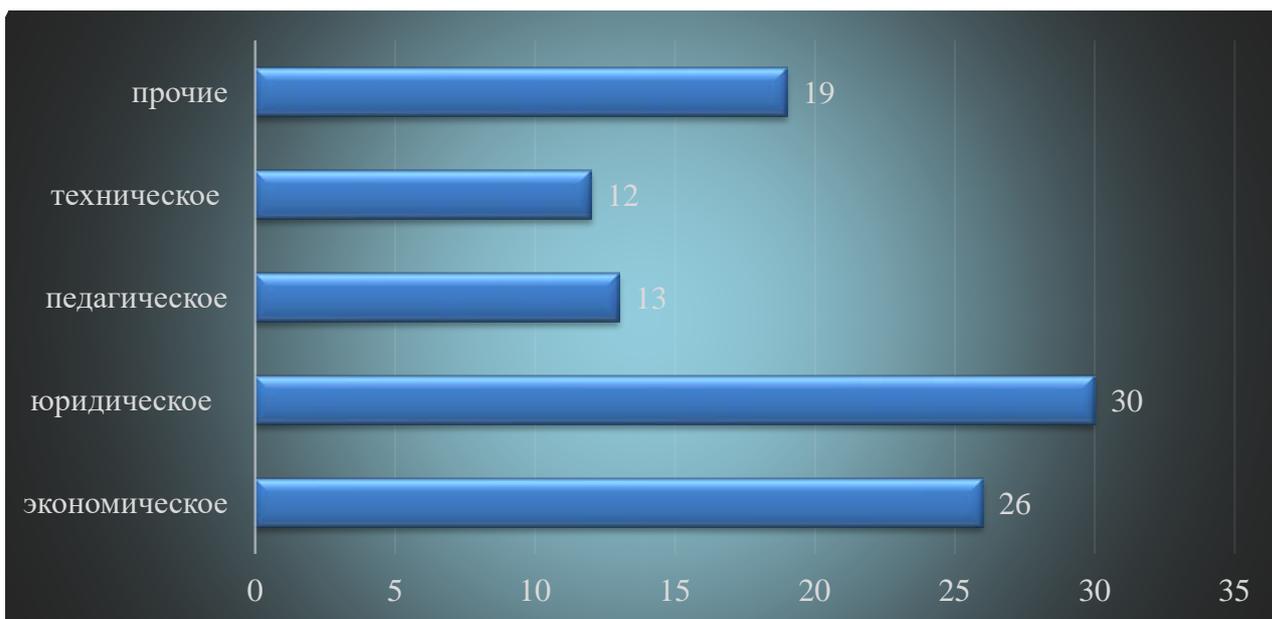


Рисунок 6 – Сфера образования государственных служащих

Примечание – Составлено автором по официальным данным

Как наглядно видно из ниже представленной диаграммы по данным официальной статистики большая часть – 56% сотрудников службы управлению персоналом в госорганах имеют юридическое и экономическое образование, следовательно, не владеют теорией и практикой успешной работы с кадрами, основами организации труда, а также современными приемами психологии и социологии.

В настоящее время все еще недостаточная профессиональна компетентность сотрудников кадровых служб и сугубо вспомогательная роль влечет снижению уровня системы отбора, оценки и конкурентоспособности государственных служащих, а вместе с этим является фактором препятствующим развитию проактивной и сервисной модели отношений государства и общества.

Анализ практики менеджмента персонала на госслужбе позволяет обобщить ключевые факторы, препятствующие эффективному развитию кадровой службы государственного органа (Рисунок 7).

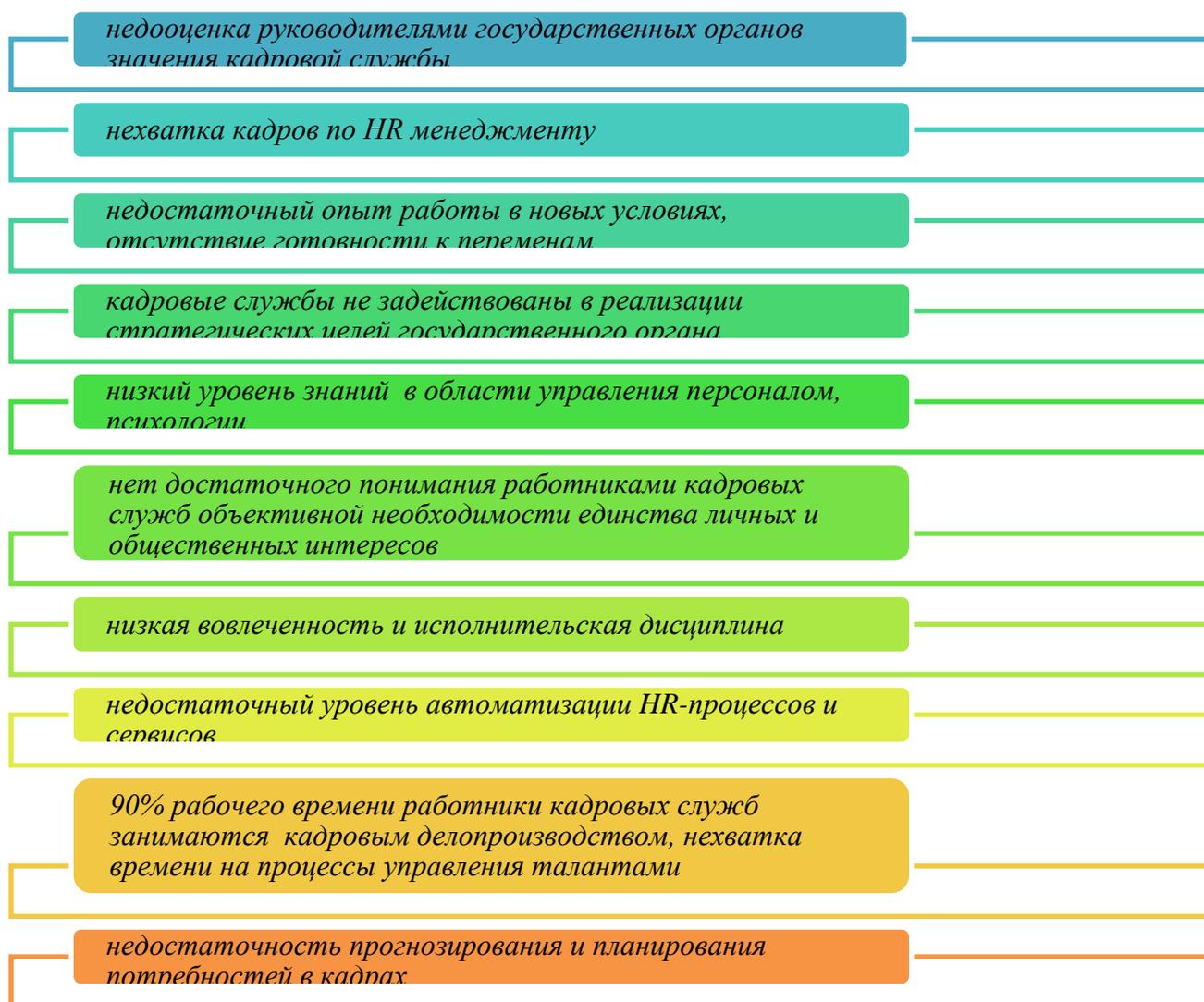


Рисунок 7 – Ключевые факторы, препятствующие эффективному развитию кадровой службы госоргана

Примечание – Составлено автором

Анализ результатов проведенного нами опроса среди госслужащих и лиц, работающих в других сферах деятельности (количество респондентов – 93), для последующего получения данных о том, какие ассоциации возникают у них при упоминании госслужащих, представлен в последующем рисунке. Данные опроса указывают на то, что у почти половины участников опроса (47%) возникает положительное мнение о госслужащих. 53% респондентов наоборот, отрицают это, то есть отзываються негативно. Участники опроса, из числа представителей других отраслей деятельности имеют скептический настрой (40% негативно). При этом, 35% самих государственных служащих в определенном количестве имеют о себе положительное мнение, то есть в контексте положительных отзывов (Рисунок 8).

Обобщая ответы респондентов по вопросам: Какими основными качествами должен обладать государственный служащий? Какими основными качествами обладает государственный служащий, ассоциирующий отрицательное отношение?

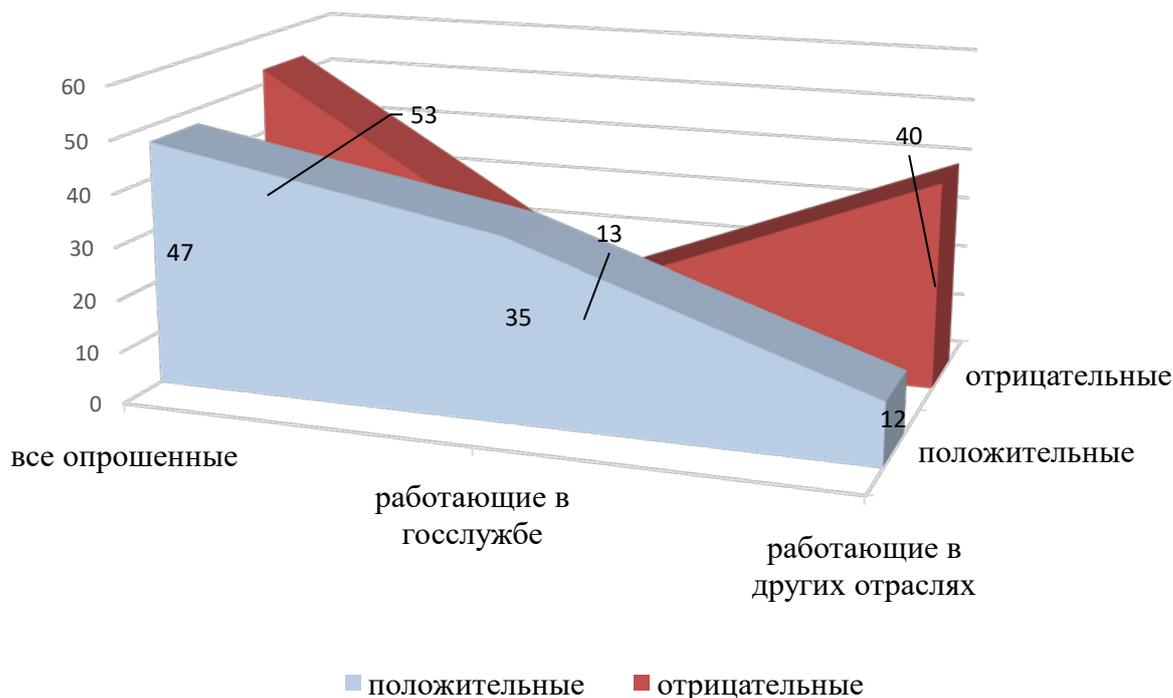


Рисунок 8 – Ассоциации, возникающие у респондентов при упоминании о госслужащих, %

Примечание – Составлено автором

Опрошенные респонденты описали лицо образованного на достаточно хорошем уровне индивидуума, умного и ответственного в службе, со стремлением соблюдать закон, при этом, исходя из возраста «ниже среднего», консервативен, собственные интересы превыше общественных. Сопоставляя характеристики современного государственного служащего талантливому управленцу – они противоположны. Следовательно, талантливый управленец редко выберет государственную службу по причине того, что данная она характеризуется лояльностью к высокопоставленным чинам и консерватизмом, а не профессионализму, а также имеет цель получения результата по итогам работы, а не просто на рабочий процесс, с применением новых методов и подходов в работе. Эти недостатки сдерживают приток молодежи, а вместе с ней идею обновления кадров, как способ совершенствования системы государственной службы.

Таким образом, в условиях риска в деятельности по управлению персоналом на госслужбе требуется преобразование кадрового менеджмента: от «управления персоналом» к «управлению человеческими ресурсами».

3. Анализ деятельности кадровых служб государственных органов как ключевого субъекта кадровой работы

Наличие вакансий, сменяемость, качественный состав кадров является основным показателем, свидетельствующий об эффективности политики госоргана по управлению персоналом. Данные представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Вакансии центральных и местных исполнительных органов по состоянию на 2022 год

№	Наименование государственного органа (региона)	Штатная численность	Вакансии	Доля вакансий к штатной численности, %
	ЦГО			
1	Министерство национальной экономики	745	160	21,4
2	Министерство образования и науки	446	18	4
3	Министерство финансов	14647	502	3,4
4	Министерство энергетики	365	32	8,7
5	Министерство промышленности и инфраструктурного развития	1165	77	6,6
6	Министерство сельского хозяйства	3361	274	8,1
7	Министерство культуры и спорта	222	30	1,4
8	Министерство здравоохранения	4926	501	10,2
9	Министерство труда и социальной защиты населения	794	55	6,9
10	Министерство иностранных дел	1243	8	0,6
11	Министерство юстиции	1484	209	14
12	Министерство внутренних дел	2226	322	14,5
13	Министерство обороны	29	2	6,9
14	Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности	350	14	4
15	Министерство информации и общественного развития	289	19	6,6
16	Министерство торговли и интеграции	438	98	22,4
17	Министерство экологии, геологии и природных ресурсов	1411	92	6,5
18	Министерство по чрезвычайным ситуациям	789	72	9,1
	МИО			
19	Акмолинская область	3066	251	8,1
20	Актюбинская область	2250	80	3,6
21	Алматинская область	3722	134	3,6
22	Атырауская область	1436	47	3,3
23	Восточно-Казахстанская область	3682	370	10
24	г.Алматы	1251	108	8,6
25	г.Астана	878	34	3,8
26	Жамбылская область	2448	90	3,7
27	Западно-Казахстанская область	2112	71	3,4
28	Карагандинская область	3204	179	5,6
29	Костанайская область	3185	197	6,2
30	Кызылординская область	1761	38	2,1
31	Мангистауская область	1270	57	4,5
32	Павлодарская область	2542	141	5,5

Продолжение таблицы 2

33	Северно-Казахстанская область	2437	195	8
34	Туркестанская область	3632	150	4,1
35	г.Шымкент	716	36	5

Примечание – Рассчитано и составлено автором по данным Агентства

В приведенной таблице данные по штатной численности обозначены уже с учетом сокращения государственного аппарата, устранения дублирования функций, ликвидации промежуточных звеньев, проведенных в стране в рамках Указа Главы Государства. Тем не менее, как наглядно видно из таблицы, наблюдается большое количество вакантных мест, например среди центральных государственных органов от утвержденной штатной численности госоргана в Министерстве торговли и интеграции доля вакансий составила 22,4%, в Министерстве национальной экономики – 21,4%, среди местных исполнительных органов Восточно-Казахстанская – 10%, Акмолинская – 8,1% области и Алматы – 8,6%. Для своевременной и полной комплектации кадровым службам данных госорганов следует сократить срок вакансии, своевременно организовав конкурсную процедуру, усилить работу по рекрутированию, на системной основе проводить оценку потребности в кадрах, выявлять скрытые закономерности по частоте сменяемости и принять меры по предупреждению рисков, связанных с возможным оттоком персонала.

Как показала практика, конкурсная основа занятия государственных должностей обеспечила равный доступ к госслужбе. В условиях полной цифровизации конкурсных процедур обеспечивается прозрачность и клиентоориентированность процесса отбора. Наряду с этим, следует продолжить модернизацию информационной системы «Е-кызмет», автоматизировав все этапы отбора, выработать новые подходы отбора. Текущая система, состоящая из прохождения тестов и собеседования не в полной мере позволяет оценить компетенцию и потенциал кандидата. Следует отметить и то, что, несмотря на автоматизацию процессов, наблюдается дублирование кадровых документов на бумажных носителях, аргументируя необходимостью сдачи бумажных документов в архив, либо на случай, кто запросит. Исходя из этого, в вопросах автоматизации, совершенствовать надо не только технические процессы, но и сознание.

Немаловажной функцией кадровых служб в госорганах является организация работы по повышению и переподготовке государственных служащих.

По данным таблицы 3 в 2020 году фактически прошли переподготовку 223 государственных служащих, при утвержденном плане 270, процентное отклонения от плана (-17), абсолютное отклонение (-47).

В 2021 году отклонения фактического исполнения от плана составила (-36%).

Таблица 3 – Анализ профессионального развития государственных служащих 2020-2022 годы

Форма профессионализации	факт	план	Абсолютное отклонение, (+;-)	Относительное отклонение, %
2020 год				
переподготовка	223	270	-47	-17
повышение	883	818	65	7,9
2021 год				
переподготовка	112	175	63	-36
повышение	748	750	-2	-0,3
2022 год				
переподготовка	149	150	-1	-0,7
повышение	988	685	303	44,2

Примечание – Рассчитано и составлено автором по данным АГУ

В 2022 году улучшаются показатели по переподготовке, в частности за анализируемый период наблюдается наименьший показатель по отклонению к плану (-0,7%).

Проведенный глубокий анализ, позволяет обозначить основные причины не выполнения плана: ситуация с коронавирусом в 2020 году, которая требовала время на перевод в онлайн формат форму обучения, а также январские события 2021 году. Наряду с этим, не в полном объеме выделялись бюджетные средства на профессиональное развитие госслужащих, имело место сокращение госслужащих по Указу Главы Государства в рамках масштабной реорганизации государственного управления и сокращения штата на 25%.

Следует отметить и то, что в основном не выполнение плана приходилось на местные исполнительные органы, где открытие и закрытие вакансии происходило с промежутком 2-3 месяца и требовало от кадровых служб активизации деятельности по подбору кадров и проведение конкурсных процедур, а также пропуск срока из-за слабой координации кадровой службой вопроса по направлению на обучение.

Работа кадровых служб по переподготовке и повышению квалификации должна находить основу в тесных всесторонних взаимоотношениях с АГУ при Президенте и его филиалами для формирования актуальной и востребованной тематики обучения своих сотрудников увязанной со стратегическими целями госоргана и выполняемыми функциональными обязанностями. Качественная модернизация содержательной части программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих на постоянной основе, в том числе обновление программ обучения по программам магистратуры и докторантуры призваны позаимствовать передовую международную практику перефункционалирования механизма государственного управления и госслужбы.

С 2019 года в стране реализуется проект «Президентский молодежный кадровый резерв», с целью создания прозрачного и эффективного лифта для молодежи с применением различных HR-инструментов: решение ситуационных задач (вместо написания эссе) и поведенческое интервью по оценке компетенций кандидатов, присущих лидером новой формации.

Сменяемость кадров является значимым показателем для оценки эффективности реализуемой кадровой политики госоргана. В расчетах показателя «Сменяемость госслужащих» в расчет берутся данные госоргана о числе госслужащих, ушедшие по собственному желанию, обозначившие следующие причины:

- 1) «в связи с уходом в частные коммерческие организации»;
- 2) «в связи с уходом в частные некоммерческие организации»;
- 3) «в связи с уходом в организации квазигоссектора»;
- 4) «в связи с уходом в организации, финансируемые из госбюджета»;
- 5) «в связи с занятием ИП»;
- 6) «в связи с подачей в отставку (для политических служащих)»;
- 7) «по иным причинам (собственное желание)».

По данным результатов выходного интервью уволенных государственных служащих через ИС Е-кызмет, одной из основных причин ухода с госслужбы является не нормированный труд. Углубленный анализ электронно-пропускных систем подтвердил переработку, которая в среднем составила 1,3 часа в день на человека.

Следовательно, задачей кадровой службы госоргана остается работа по проведению на системной основе профилактических мер для рационального использования режима рабочего времени государственным служащим, анализ функциональных обязанностей, его четкое разграничение и равномерное распределение, а также мониторинг системы контроля доступа (далее – СКУД), отсюда выработка соответствующих рекомендаций руководству в целях исключения выявления фактов административных нарушений уполномоченным органом и устранения причин влекущих увольнение.

Согласно данным отчетов от государственных органов, предоставленных в Агентство и его территориальные подразделения, которые основаны на показателях форма, которые предназначены для сбора административных данных «Информация о чистой сменяемости государственных служащих» (с индексом 1-КС, с ежеквартальной периодичностью).

Проводится расчет показателя чистой сменяемости государственных служащих (Рисунок 9).

Как наглядно видно из диаграммы снизился отток кадров по сравнению с 2015 годом на 5%, с 2017 года наблюдается стабильный уровень чистой сменяемости госслужащих в диапазоне 6,2%.

По данным, уполномоченного органа государственной службы у нижепредставленных госорганов наблюдается наиболее высокий показатель сменяемости: министерства национальной экономики (19,5%), цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности (15,1%), Агентство по защите и развитию конкуренции (14,6%) и др.

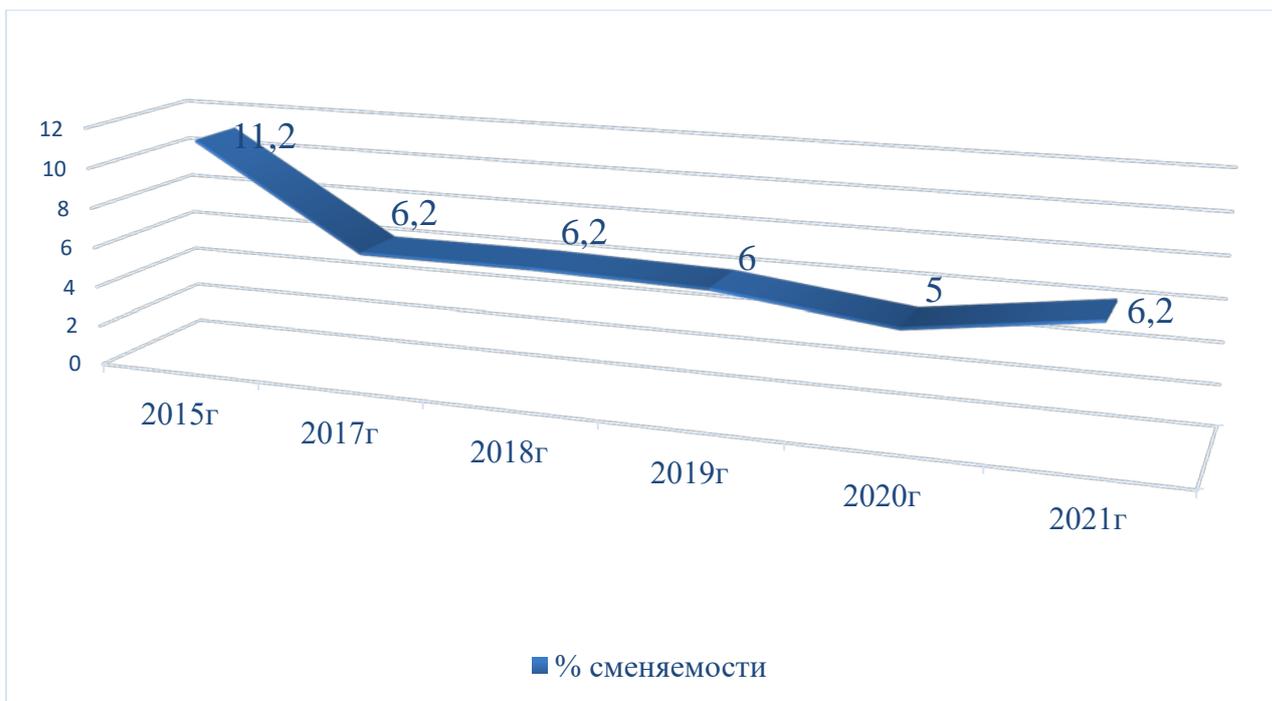


Рисунок 9 - Динамика чистой сменяемости в госорганах

Примечание – Рассчитано и составлено автором по отчетным данным Агентства

В связи с этим, кадровой службе данных госорганов следует повысить показатель «стабильность кадрового состава» через удержание наиболее профессиональных служащих, сохраняя институциональную память и обеспечивая преемственность знаний.

Ежегодное проведение оценки, единым подходом позволяет отслеживать прогресс госорганов, где отражены их результаты. Таким образом, Агентством согласно Положению проводится работа по оцениванию деятельности госорганов по направлению «Управление персоналом» (блок «Организационное развитие государственного органа») **по 3 критериям:**

- «кадровый потенциал»;
- «организация труда»;
- «меритократия и организационная культура».

Цель оценки по направлению «Управление персоналом» – это выявление эффективности мер, которые реализуются госорганами в сфере наращивания и развития человеческого капитала. Исходными данными для оценки являются:

- статистические данные (отчетность госоргана согласно приложениям Методики, данные мониторинга сменяемости в госорганах, проводимый АГДС, данные Комитета по правовой статистики о привлечении госслужащих к ответственности за коррупционное правонарушение);

- результаты анонимного опроса государственных служащих по выявлению уровня удовлетворенности госслужащих трудовой деятельностью и т.п. Итоговые оценки представлены в таблице 4.

Таблица, содержащая данные включает в себя анализ оценки с охватом деятельности 17 центральных государственных органов (в том числе самого Агентства) и 17 местных исполнительных органов (акиматы областей, городов

республиканского значения и столицы). Районные подразделения государственных органов оценке не подлежат.

Таблица 4 – Оценка деятельности министерств и акиматов по направлению «Управление персоналом»

(балл)

Наименование	Охвачено, кол-во	2019г	2020г	2021г	Отклонение 2020г к 2019г(+;-)	Отклонение 2021г к 2020г(+;-)
ЦГО	17	76,97	68,82	71,13	-8,15	+2,31
МИО	17	81,33	81,62	82,56	+0,29	+0,94
Средний показатель	34	79,15	75,22	76,85	-3,93	+1,63

Примечание – Рассчитано и составлено автором по официальным данным Агентства

В 2020 году среднее значение по республике составило 75,22 балла (в 2019 году – 79,15 балла) из максимальных 100 баллов.

В ЦГО средний показатель составил 68,82 балла (в 2019 г. – 76,97 балла), в МИО – 81,62 балла (в 2019 году – 81,33 балла).

Среди центральных госорганов наиболее высокие баллы получили Министерство юстиции (89,82 балла), Агентство (86,26 балла) и Министерство торговли и интеграции (78,02 балла).

Среди местных исполнительных органов высокие результаты показали акиматы города Алматы (92,37 балла), Костанайской (89,83 балла) и Туркестанской (87,77 балла) областей.

В целом наблюдается незначительное снижение среднего показателя оценки по республике в сравнении с 2019 годом (на 3,93 балла).

Среднее значение по республике в 2021 году составило 76,85 балла (в 2020 году – 75,22 балла) из максимальных 100 баллов.

В ЦГО средний показатель составил 71,13 балла (в 2020 г. – 68,82 балла), в МИО – 82,56 балла (в 2020 году – 81,62 балла).

Среди центральных госорганов наиболее высокие баллы получили Министерство юстиции (89,22 балла), Агентство (87,48 балла) и Министерство труда и социальной защиты населения (81,4 балла).

Среди местных исполнительных органов лучшие результаты показали акиматы Акмолинской (90,27 балла), Северо-Казахстанской (90,12 балла) и Костанайской (90,04 балла) областей.

В целом наблюдается незначительное повышение среднего показателя оценки по республике в сравнении с 2020 годом (на 1,63 балла).

Структура нарушений государственными органами по результатам проведенных проверок АГДС в 2022 году представлена в таблице 5.

Анализ данной таблицы позволяет отметить, что в структуре выявленных нарушений, половина нарушений приходится на кадровую работу.

Таблица 5 – Итоги проверки АГДС по видам нарушений за 2022 год

Область нарушения	Количество нарушений	Доля, %
«при проведении конкурсов на занятие вакантных должностей»	2663	15,8
«при ежегодной оценки деятельности госслужащих»	2044	12,3
«при разработке и утверждений должностных инструкций»	1967	11,8
«по ведению послужных списков на государственных служащих»	1051	6,2
«при наложении дисциплинарных взысканий»	651	3,9
«иных требований законодательства в сфере госслужбы»	8406	50
ИТОГО	16782	100

Примечание – Составлено автором по официальным данным

Из числа нарушений наибольшая доля (15,8%) выявлена «при проведении конкурсов на занятие вакантных должностей».

Таким образом, анализ нынешней практики кадровой деятельности позволяет констатировать, что СУП в рамках централизованной системы, законодательно закрепленных функций кадровой службы, ориентирован в большей степени на обеспечение соблюдения процедур кадрового администрирования, где ведется координация управления персоналом госслужбы со стороны Агентства. Однако, СУП не охватывает целый ряд бизнес-процессов, что препятствует выполнению HR-службой своей основной задачи: обеспечивать достаточную численность персонала с высокой квалификацией и мотивацией к работе для реализации стратегии государственного органа. Отсутствие кадровой стратегии, поскольку прямо не предусмотрено в Законе о госслужбе, второстепенная роль в институциональной структуре, ограничивает СУП в реализации стратегических целей госоргана и соответственно отражается на уровне реализации кадровой политики государственного управления.

4. Управление персоналом в системе государственной службы в контексте модернизационных процессов в кадровой деятельности

Современные тенденции госуправления в стране своевременно обозначили приоритеты, направленные на обозначение главных приоритетов в сфере менеджмента персоналом на госслужбе – найти и обнародовать новые взгляды и ресурсы для улучшения и повышения эффективности госслужбы. При этом, в данном понятии, персонал – является ведущим элементом

высококонкурентного противостояния, где его компетенциями характеризуют его талантливость в решении соответствующих вопросов.

В нижеследующем рисунке, кроме общепринятых критериев, требующиеся для отбора претендентов на госслужбу (такие как образование, выслуга лет, результаты и поощрения), предлагается основной набор качеств для оценке уровня таланта госслужащего, который также мог бы быть использован во время процессе подготовки критериев при селекции талантов кадровой службой госоргана с последующим дополнением набора качеств с учетом стратегической цели госоргана и соответствия должности на которую претендует кандидат или занимает госслужащий (Рисунок 10).



Рисунок 10 – Предлагаемые критерии отбора талантов для госоргана
Примечание – Составлено автором

Менеджмент персоналом в структуре госслужбы в контексте модернизационных процессов, как нам кажется, требует эффективную систему управления талантами, где задача кадровой службы: выявления и оценка талантов на основе разработанных критериев соответствующих стратегической цели госоргана и соответствия должности на которую претендует кандидат, или занимает госслужащий.

Определяя критерии отбора талантов целесообразно выделить существующие достижения служащего (на момент оценки), а также его поведение в различных ситуациях.

Во время исследования потенциала изучается: как сотрудник достигает обозначенные цели (какого рода цели поставлены; при помощи чего и как именно они были приобретены; степень достижения ожидаемого результата;

степень развитости упорства для достижения целей), его производительность, умение объяснить поведение в соответствующей ситуации.

Сегодня процесс поступления на госслужбу проводится в несколько этапов: сдача теста на знание госязыка и законодательства РК; тестирование на оценку личных качеств и конкурс на занятие административной государственной должности. Как показала практика, следует усовершенствовать процедуру отбора, тем самым повысить профессионализм госаппарата, отсюда, престиж государственной службы, а следовательно, обеспечится кадровая стабильность. В данном направлении, как нам полагается, следует сократить вопросы тестирования по НПА на знание законодательства, переместив, на оценку личных качеств, содержание которой разрабатывает государственный орган (критерии отбора соответствующие конкретной должности) по согласованию с государственным органом должно быть заменено в контексте с системой управления талантами предложенными. Наряду с этим, полная оцифровка конкурсных процедур в базе Е-кызмет упростит работу кадрового делопроизводства.

Использование оценок и рецензирования при приеме на госдолжность, а также использования гораздо лучших инструментов поиска и отбора специалистов посредством привлечения талантов, поспособствует снижению дефицита более квалифицированных кадров в госсекторе, заимствовать и привлекать надежных и ответственных, креативных и инициативных, одаренных и талантливых управленцев, способные преодолеть масштабные, комплексные и трудные задачи, при применении неординарного, творческого и ответственного подхода, с учетом требований в сфере госслужбы.

Наряду с этим, для привлечения талантов, одним из немаловажных мотивирующих факторов в выборе сферы деятельности для кандидата является заработная плата. Анализ на основе официальных статистических данных среднемесячной номинальной заработной платы на одного работника по видам экономической деятельности позволил определить лишь одиннадцатое место в структуре «сверху» для Государственного управления и обороны; обязательного социального обеспечения (Приложение 2).

Исходя из вышеизложенного, приведем высказывание выдающего американского специалиста в области управления талантами Питера Каппелли: «Поставить нужных людей с нужными навыками на нужную позицию в нужное время» следует рассматривать определением конечного результата выполнения нужных и своевременных поступков в талант-менеджменте.

Следовательно, нынешнее передовое направление системы госуправления требует разработать систему оценки эффективности управлениями талантливыми в госоргане, в частности как показатель деятельности кадровых служб.

Функциональный анализ деятельности кадровых служб позволяет обобщить основные критерии оценки их работы и предложить пути их совершенствования, которые сведены в нижеследующей таблице 6.

Таблица 6 – Основные критерии оценки работы кадровых служб и пути их совершенствования

Ключевой критерий	Показатель для оценки	Возможные пути совершенствования
Поиск и подбор квалифицированного персонала	Оценка по показателю «Качественный состав персонала».	Обеспечить прозрачность и объективность процедуры отбора кандидата. Активный поиск всех возможных площадок для формирования внешнего резерва кандидатов.
Обеспечение качества человеческих ресурсов	Количество сотрудников в штате с ученой степенью кандидата наук, доктора PhD и магистров.	Мероприятия по улучшению качественного состава госслужащих через привлечение высококвалифицированных сотрудников, а также направления на обучения по программам Академии.
Срок закрытия вакансий	Дата открытия и закрытия вакансии.	За короткий срок закрыть потребность в кадрах, обеспечить преемственность. Использовать стратегические инструменты прогнозирования потребностей.
Кадровая стабильность	Оценка по показателю «Чистая сменяемость».	Удержание сотрудников посредством мероприятий направленных на повышение престижности нахождения на государственной службе, улучшения корпоративной культуры, тимбилдинг госслужащих.
Привлечение молодежи на госслужбу	Усредненный стаж всех работников.	Привлечение молодого поколения.
Часть служащих уволенных по итогам смены/увольнения главного или непосредственного руководителя	Число уволенных служащих в течении 3 месяцев после смены/увольнения главного или непосредственного руководителя, сопоставление/анализ будущего трудоустройства.	Предотвратить практику «командных перемещений».
Часть служащих уволенных по итогам смены/увольнения главного или непосредственного руководителя	Число уволенных служащих в течении 3 месяцев после смены/увольнения главного или непосредственного руководителя, сопоставление/анализ будущего трудоустройства.	Предотвратить практику «командных перемещений».

Продолжение таблицы 6

Ключевой критерий	Показатель для оценки	Возможные пути совершенствования
Продвижение сотрудников по карьерной лестнице	Количество сотрудников получивших назначения на вышестоящую должность.	Применение мотивационных инструментов для стимулирования работников к производительности труда через карьерное продвижение внутри госоргана.
Соблюдение оптимального режима работы и отдыха	Количество сотрудников направленных в трудовой отпуск согласно законодательства; Количество неиспользованных дней отпуска сотрудником.	Своевременность предоставления сотрудникам ежегодного трудового отпуска и иных отпусков согласно трудового Кодекса.
Соблюдение трудовой дисциплины	Ежедневный мониторинг времени прихода и ухода с работы.	Анализ данных электронных пропускных систем, профилактические мероприятия в рамках трудового законодательства. Своевременность принятие мер (служебная записка, приказ о наложении дисциплинарного взыскания за нарушения трудовой дисциплины). Разработать механизм внедрения системы планирования и взаимодействия сотрудников по технологиям тайм-менеджмента.
Количество сотрудников пройденных повышение, переподготовку и ротацию от плана	Доля охваченных сотрудников обучением, согласно Закона «О Государственной службе».	В рамках профессионализации кадров исполнение утвержденного годового плана по переподготовке и повышению квалификации.
Степень выполнения индивидуальных планов работниками кадровых служб	Отклонения исполнения КЦИ от плана.	Мониторинг исполнения сотрудниками ключевых целевых индикаторов непосредственными руководителями. В случае выявления отклонения от плана, своевременное оказания профессиональной поддержки.
Доля принятых государственных служащих прошедших испытательный срок	Количество сотрудников не прошедших испытательный срок из общей численности принятых.	Совершенствовать институт наставничества.

Продолжение таблицы 6

Ключевой критерий	Показатель для оценки	Возможные пути совершенствования
Контроль за исполнительской и трудовой дисциплины	Служебная записка руководству, издание приказа.	Своевременность реагирования на исполнительскую и трудовую дисциплину. Применять систему поощрений и наказаний.
Эффективность работы по профилактике коррупции	Количество наложенных дисциплинарных взысканий, служебных расследований.	Проведение профилактических мероприятий по предупреждению коррупции. Обеспечить сдачу деклараций сотрудниками. Разработка Алгоритма своевременного реагирования.
Наличие конфликта интересов	Факты предотвращения/допущения конфликта интересов.	Мероприятия направленные на предупреждения возникновения ситуаций, связанных с личной заинтересованностью на госслужбе. Обеспечить согласно статьи 51 Закона «О государственной службе» письменное уведомление от сотрудника непосредственному руководителю о возникшем конфликте.
Удовлетворенность работников	Оценка по показателям: «Удовлетворенность условиями труда», «Прозрачность поощрения в государственном органе», «Этика и взаимоотношения в коллективе», «Карьерный рост».	Анонимный онлайн опрос использованием современных технологий, разработка механизма обратной связи. Анализ
Управление талантами	Оценивание кандидата по наиболее важным компетенциям – навык «Helicopter view», умение и опыт анализирования ситуации, применение креативности в поиске новых методов и подходов в решении кейсов, умение коррелировать свой взгляд на возникающую ситуацию.	Формирования модели привлечения персонала на основе концепции управления талантами. Создание условий для развития талантов. Внедрение системы продвижения по заслугам с четким разделением способов управления «карьерной лестницей» повсеместно с закреплением в утверждаемых планах госоргана по личному составу.

Примечание – Составлено автором

Таким образом, несмотря на государственные усилия, эффективность кадровой деятельности еще далека от совершенства. В этой ситуации возникает вопрос его повышения и использования в деле (внедрение на практике). В большинстве случаев это подчиненная руководителю линейная структура, но

мы предлагаем рассмотреть вариант, где при руководителе располагается подразделение эффективности менеджмента кадровых вопросов. Этим обосновывается необходимость выравнивания всех остальных подразделений кадровых служб на предмет эффективного выполнения своей части «кадровой работы» с координацией таких действий. Четкое разделение функции СУП на стратегические, операционные и административные и по каждой определить соответствующий отдел в зависимости от штатной численности в организации или отдельную (структурную) единицу. Продолжить работу по повышению квалификации работников кадровых служб.

Совершенствование кадровой деятельности в госорганах через переход к стратегическому управлению персоналом, предполагает основные подходы к формированию полноценного института человеческих ресурсов (Рисунок 11).



Рисунок 11 – Возможные направления совершенствования кадровой деятельности госорганов

Примечание – Составлено автором

Таким образом, совершенствование кадровой деятельности требует системных изменений и трансформаций, в первую очередь, направленные на улучшение качества человеческих ресурсов, с модернизацией мышления через стимулирования сознательного, духовно-нравственного роста государственных служащих, а также внедрения кадровой стратегии и кадрового планирования госоргана, сформированные на принципах: стратегическая направленность в управлении персоналом, комплексность, инклюзивность, гибкость, системность, с одновременной полной автоматизацией кадрового делопроизводства без бумажного дублирования.

Роли кадровой службы будут эффективны при развитии внутренней культуры: «клиентоориентированность». При этом, приверженность государственных служащих высоким ценностям должна исходить не из-за страха наказания, критики или внешнего контроля, как в сегодняшней практике, а по собственному волеизъявлению, внутренней интенции, с приверженностью к основным принципам.

Новая модель госслужбы, согласно Указу Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №119 «О Концепции новой модели

государственной службы Республики Казахстан», ориентирована на признание важности человеческого фактора и проведение эффективной кадровой работы, что является ключевым фактором ее профессионализации.

Отсюда, в совершенствовании кадровой деятельности госоргана целесообразно акцент дальнейшей работы направить на организационный механизм работы с персоналом, сосредоточив внимание на следующие приоритеты, представленные в таблице 7.

Таблица 7 – Приоритеты деятельности кадровых служб в управлении персоналом

Концепция деятельности	Возрастающая значимость/роль личности госслужащего, с видениями мотивации, наличием навыков в их формировании и использовании в соответствии с имеющимися задачами и обозначенными целями госоргана.
Цели	Обеспечение качественного и количественного состава, с возможностью оценки эффективности, профессионального и социального развития с целью воплощения общественных целей.
Задача	Госслужба ориентирована на потребности населения (потребителя госуслуг), на конструктивное сотрудничество с обществом.
Принципы	Человекоцентричность, объективность, законность, прозрачность, согласованность, прогрессивность и др.
Методы	Экономические, социальные, психологические, административные (направлены на повышение качества организации труда и менеджмента в госоргане).
Функции	<ul style="list-style-type: none"> - анализ потенциала (человеческий); - создание и использование различных инструментов HR-диагностики в рамках продвижения по карьере; - имплементация концептуальных программ; - вовлечение, целенаправленное и своевременное использование, создание и совершенствование человеческого фактора организации (планирование, прогнозирование персонала, набор и отбор, мотивация и стимулирование, адаптация и обучение, наставничество, оценка и управление карьерным развитием, удержание и др.). - улучшение использования человеческих ресурсов; - поиск системных решений, способствующих оптимизации кадровой политики в области кадрового менеджмента; - применение техники тайм-менеджмент в планировании и управлении временем.
Результат	Стратегический HR, источник благоприятной точки зрения на основе полученных результатов и успехов.

Примечание – Составлено автором

Таким образом, нынешний этап развития казахстанского общества смещает традиционные методы кадровой работы, направив усилия на поиск эффективных методов совершенствования. Как отметил, Глава государства К.Токаев «кадровая политика – это очень сложный, важный и весьма чувствительный вопрос», отсюда система управления персоналом носит социальную направленность.

Заключение

В результате проведенного исследования были сделаны следующие выводы и предложения по совершенствованию деятельности кадровых служб в госорганах Республики Казахстан:

1. Кадровую работу в государственных органах следует рассматривать не фрагментарно, а через системный подход, выполняющая не только учетные и организационные функции, но и стратегические.

2. Децентрализация государственных функций от центра к регионам, развитие информационных технологий и институтов гражданского общества, формирование целостной системы управления персоналом, а также качественное обновление кадровых служб требует применение современных технологий кадрового менеджмента, создавая условия для разностроннего профессионального творчества для HR-специалиста в государственном органе.

3. Анализ зарубежного опыта кадровой деятельности раскрывает возможность адаптации для нашей страны, из японской системы с карьерной моделью, механизм поиска и подбора потенциальных способных претендентов на стадии их нахождения на обучения (в высших учебных заведениях), достижение конкурентоспособной заработной платы по отношению к частному сектору, система репутаций, назначение на замену должности, «откомандирование для закалки».

4. Наличие вакансий, сменяемость, качественный состав кадров являются основными показателями, свидетельствующими об эффективности политики госоргана по управлению персоналом. Согласно данным анализа кадровой деятельности госорганов, наблюдается большое количество вакантных мест, например, среди центральных государственных органов от утвержденной штатной численности госоргана в Министерстве торговли и интеграции доля вакансий составила 22,4%, среди местных исполнительных органов Восточно-Казахстанская – 10%. Для своевременной и полной комплектации кадровым службам данных госорганов, следует сократить срок вакансии, своевременно организовав конкурсную процедуру, усилить работу по рекрутированию, на системной основе проводить оценку потребности в кадрах, выявлять скрытые закономерности по частоте сменяемости.

Наиболее высокий показатель сменяемости в Министерстве национальной экономики (19,5%). В связи с этим, кадровой службе данного госоргана следует повысить показатель «стабильность кадрового состава» через удержание наиболее профессиональных служащих, сохраняя институциональную память и обеспечивая преемственность знаний.

5. Оценка деятельности госорганов по направлению «Управление персоналом», проводимая Агентством, свидетельствует о высоких баллах среди центральных госорганов – Министерства юстиции (89,22 балла), Агентство (87,48 балла) и Минтруда (81,4 балла). Среди местных исполнительных органов лучшие результаты показали акиматы Акмолинской (90,27 балла), Северо-Казахстанской (90,12 балла) и Костанайской (90,04 балла) областей. Вместе с тем, в структуре выявленных нарушений, половина приходится на кадровую

работу, в частности при проведении конкурсов на занятие вакантных должностей.

6. В настоящее время всё еще недостаточная профессиональная компетентность сотрудников кадровых служб и сугубо вспомогательная роль влечет снижению уровня системы отбора, оценки и конкурентоспособности государственных служащих, а вместе с этим является фактором препятствующим развитию проактивной и сервисной модели отношений государства и общества.

7. Менеджмент персоналом в системе госслужбы в контексте модернизационных процессов, требует эффективную систему управления талантами. Текущая система, состоящая из прохождения тестов и проведения собеседований не в полной мере позволяет оценить компетенцию и потенциал. В данном направлении, как нам полагается, следует сократить вопросы тестирования по НПА на знание законодательства, переместив, на оценку личных качеств, содержание которой должен разрабатывать государственный орган, согласовывая с уполномоченным органом. Следовательно, задача кадровой службы: выявления и оценка талантов на основе разработанных критериев соответствующих стратегической цели госоргана и должности, на которую претендует кандидат или занимает госслужащий.

8. Роли кадровой службы будут эффективны при развитии внутренней культуры – «клиентоориентированность». При этом, приверженность государственных служащих высоким ценностям должна исходить не из-за страха наказания, критики или внешнего контроля, как в сегодняшней практике, а по собственному волеизъявлению, внутренней интенции, придерживаясь основных принципов.

9. Анализ практики менеджмента персоналом на госслужбе позволил обобщить ключевые факторы, препятствующие эффективному развитию кадровой службе государственного органа и предложить основные подходы к формированию полноценного института человеческих ресурсов, а также возможные направления по совершенствованию кадровой деятельности госорганов.

Список использованных источников

- 1 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 16 марта 2022 года «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> Дата обращения: 01.02.2023 г.
- 2 Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522> Дата обращения: 11.11.2022 г.
- 3 Капаров С.Г. Модернизация государственной службы в Казахстане: политический анализ: дисс. канд.полит.наук: 23.00.02. – Астана, 2009. – 137 с.
- 4 Сыдыкова А.Е. Особенности формирования государственной кадровой политики Республики Казахстан (политологический анализ): дисс. ... канд.полит.наук: 23.00.02. – Алматы, 2006. – 135 с.
- 5 Садвокасова А.К. Социологический анализ развития государственной службы в Республике Казахстан: дисс. д-ра соц.наук: 22.00.04. – Астана, 2008. – 282 с.
- 6 Давлетбаева Ж.Ж. Оценка качества деятельности государственных служащих: социологический анализ: дисс. ... канд.социол.наук: 22.01.04. – Астана, 2010. – 185 с.
- 7 Добрякова Т.М. Совершенствование организации управления кадрами государственной службы: дисс. ... канд.эконом.наук: 08.00.05. – Астана, 2003. – 122 с.
- 8 Капаров С.Г. Оплата труда на государственной службе зарубежных стран и казахстанский опыт // сайт «www.kyzmet.kz» – комплекс виртуального обучения по программам тестирования на государственную службу. – URL: http://www.kyzmet.kz/?id_1=&type=news&lang=ru&nid=115 Дата обращения: 23.10.2022 г.
- 9 Шоманов А., Морозов А., Тастенов А. Система государственного управления в США // Информационная система «Параграф». - 2006. - №2. - С. 75-83. – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30058205&pos=3;-52#pos=3;-52 Дата обращения: 16.12.2022 г.
- 10 Мухамеджанова А.Г. Совершенствование системы подготовки государственных служащих: зарубежный опыт // Мемлекеттік басқару және мемлекетті қызмет – Государственное управление и государственная служба. - 2009. - №1. - С. 118-124.
- 11 Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. – Астана: Фолиант, 2000. – 152 с.
- 12 Турисбеков З.К., Акчурин А.Г., Касымбеков Б.А., Турисбек А.З. Государственное управление и государственная служба (отечественный и зарубежный опыт). – Астана: ИД «Сарыарка», 2004. – 215 с.
- 13 Пицик Н.И. Государственная кадровая политика в органах власти и

управления как социальный институт: дисс. ... докт.социол.наук: 22.00.04. – М., 2006. – 428 с.

14 Сельцовский П.А. Кадровая политика в системе государственного управления как фактор укрепления национальной безопасности России: дисс. докт.социол.наук: 22.00.08. – М., 2008. – 429 с.

15 Турчинов А.И. Профессионализация как деятельностная основа кадровой политики: дисс. ... докт.социол.наук: 22.00.08. – М., 1998. – 388 с.

16 Шорникова М.Е. Формирование системы управления персоналом в органах государственной власти: историко-социологический анализ: дисс. канд.социол.наук: 22.00.08. – М., 2008. – 182 с.

17 Хамзина Е.В. Институционализация кадровой деятельности в органах государственной власти Российской Федерации: дисс. ... канд.социол.наук: 22.00.08. – Орел, 2007. – 198 с.

18 Хохлов А.А. Кадровые процессы в системе государственной власти: социологический анализ: дисс... докт.социол.наук: 22.00.08. – М., 2000. – 357 с.

19 Арутюнян А. Программы подготовки кадров для государственной службы. Французский подход // Журнал Государственная служба. – М., 2005. - № 5. - С. 74-78.

20 Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 1998. – 168 с.

21 Бакушев В.В., Литвинцева Е.А., Турчинов А.И. Государственная служба США, Германии, Франции, Великобритании: организация и регулирование. – М.: МарТ, 2001. – 221 с.

22 Загладин Н.В., Мунтян М.А. Государственная служба и кадровая политика в странах запада // Информационный бюллетень. Государственный служащий, как человек и профессионал. Центр социологического обеспечения подготовки госслужащих. – М.: ИРАГС, 1996. – С. 187-192.

23 Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. – М.: РАГС, 2003. – 158 с.

24 Лытов П.В. Зарубежный опыт работы с кадрами и возможности его адаптации в России. Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. – М.: ИРАГС, 1996. – 247 с.

25 Савельев С.К. Государственная служба за рубежом: проблемы управления кадрами // Вестник Моск. Гос. Ун-та. – сер. Экономическая. – 2008. - №2. – С. 6-7.

26 Evans P., Doz Y., Laurent A. Human Resource Management in International Firms: Change, Globalization, Innovation. – N.Y., 1995. – 205 p.

27 Graham H.T., Bennett R. Human Resources Management. – Ninth Edition. – London, 2002. – 421 p.

28 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. – No 1. – P. 50-61.

29 Васильев А.А. Муниципальное управление: понятия, термины, библиография – Изд. 2-е, исп. и доп. – Н.-Новгород, 2006. – 304 с.

- 30 Платон / Ред.- сост. К.А. Старостина. Собрание сочинений в 4 томах. Том 2. – СПб: Питер, 2007. – 287 с.
- 31 Полднев К.Ю. Проблемы формирования государственной кадровой политики в современной России: дисс. ... канд.полит.наук: 23.00.02. – М., 2002. – 203 с.
- 32 Завьялов В.Е. Системы информационно-аналитической поддержки кадровых решений. – М.: РАГС, 1999. – 215 с.
- 33 Рогожин М.Ю. Кадровая служба предприятия. – М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008. – 189 с.
- 34 Коргова М.А. Кадровый менеджмент. – М.: Феникс, 2007. – 254 с.
- 35 Джой-Меттьюз Д. и др. Развитие человеческих ресурсов / Джой-Меттьюз Дженнифер, Меггинсон Дэвид, Сюрте Марк / пер. с англ. Р.Л. Ткачука; под ред. Н.В. Шульпина. – 3-е изд. – М.: Эксмо, 2006. – 432 с.
- 36 Denhardt R.V., Denhardt J.V., Aristiqueta M.P. Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations. – N-Y: Sage Publications, Inc, 2001. – 209 p.
- 37 Робертс Гарет. Рекрутмент и отбор / пер. с англ.; под ред. Л. Зайко. - М.: НИРО, 2005. – 288 с.
- 38 Тарасова Н.И. Государственные работники США. – М.: Проспект, 1992. – 285 с.
- 39 Arjen Voin. Its administrative senior public service positions in the country // Public Administration. – December, 2012. – P. 64-68.
- 40 Куцивол В. Японский опыт управления персоналом // Управление персоналом. – 2012. – №7. – С. 44-47.
- 41 Государственная служба. Поиски эффективности. Зарубежный опыт. Вып. 3. – М.: Фолиант, 1996. – 167 с.
- 42 Франция. Подготовка высших административных кадров. Сб. научн. трудов // Матер. 12-го международного конгресса. – М., 1993. – С. 182-183.
- 43 Булл Х.П. Состояние государственной службы в Германии // Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. Вып. 17. – М., 1997. – С. 41-46.
- 44 Деятельность Служб управления персоналом госорганов РК (интегрированная информационная система управления персоналом «Е-кызмет») // Официальный сайт АО «Национальный центр по управлению персоналом государственной службы. – URL: <http://ekyzmet.kz/deyatelnost/iis-ekyzmet/> Дата обращения: 07.01.2023 г.



Рисунок 12 – Показатели оплаты труда государственных служащих с низким уровнем коррупции
 Примечание – Согласно указанным источникам

Таблица 7 – Среднемесячная номинальная заработная плата одного работника по видам экономической деятельности

тенге

	2017	2018	2019	2020	2021
По всем видам деятельности	142 274	152 854	174 843	196 701	231 476
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	83 620	90 243	104 041	116 597	135 430
Промышленность	191 284	207 259	231 117	251 095	288 610
Горнодобывающая промышленность и разработка карьеров	326 976	353 015	395 268	428 447	477 112
Обрабатывающая промышленность	146 194	160 112	181 167	198 603	236 461
Электроснабжение, подача газа, пара и воздушное кондиционирование	148 026	158 158	170 657	186 426	214 873
Водоснабжение; канализационная система, контроль над сбором и распределением отходов	92 642	104 408	112 871	121 756	141 493
Строительство	143 206	156 216	185 395	173 822	207 839
Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов	133 435	141 957	153 857	181 536	215 207
Транспорт и складирование	176 100	191 915	211 441	228 402	263 680
Услуги по проживанию и питанию	101 297	109 503	119 136	132 534	146 093
Информация и связь	202 040	215 597	246 253	278 318	330 113
Финансовая и страховая деятельность	276 962	305 118	338 908	360 811	437 074
Операции с недвижимым имуществом	104 015	108 901	124 993	136 173	148 441
Профессиональная, научная и техническая деятельность	233 242	256 970	283 322	286 825	305 830
Деятельность в области административного и вспомогательного обслуживания	128 246	146 635	172 667	172 392	198 405
Государственное управление и оборона; обязательное социальное обеспечение	125 247	134 835	157 152	185 666	208 859
Образование	96 612	102 875	126 132	165 292	205 183
Здравоохранение и социальные услуги	108 714	111 802	133 499	175 484	227 618
Искусство, развлечения и отдых	116 532	121 134	143 350	163 552	155 524
Предоставление прочих видов услуг	164 158	161 109	193 454	166 513	201 762
Деятельность экстерриториальных организаций и органов	-	-	-	-	-

Примечание – Составлено автором по источнику <https://stat.gov.kz/>