

Гульсара Джунусбекова

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*В статье рассмотрены вопросы совершенствования системы государственной службы, оценки деятельности государственных органов в рамках совершенствования их деятельности.*

*Ключевые слова:* оценка деятельности, государственный орган, государственная служба.  
*Лит. 33.*

Гульсара Джунусбекова

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В РЕСПУБЛІЦІ КАЗАХСТАН

*У статті розглянуто питання вдосконалення системи державної служби, оцінювання діяльності державних органів у межах вдосконалення їх діяльності.*

*Ключові слова:* оцінювання діяльності, державний орган, державна служба.

Gulsara Junusbekova<sup>1</sup>

## PARTICULAR ASPECTS OF CIVIL SERVICE SYSTEM IMPROVEMENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

*This article considers the issues of the civil service system improvement along with the evaluation of the public bodies' performance in the context of this improvement.*

*Keywords:* performance evaluation; public body; civil service.

**Постановка проблемы.** Повышение эффективности государственной службы и качества государственного управления являются необходимыми условиями успешного развития страны. Условия современного мира ставят перед государственной службой Казахстана всё новые цели и задачи. От эффективности их деятельности и обоснованности выбора приоритетов государственной политики во многом зависит социально-экономическое развитие страны. В этой связи внедрение управленческих технологий, направленных на повышение результативности деятельности государственных служащих, приобретает огромное значение и должно стать одним из основных направлений модернизации системы государственной службы Республики Казахстан в ближайшее время.

В своем выступлении на Международной конференции по вопросам государственной службы 17 июня 2008 г. Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев отметил необходимость укрепления статуса самой государственной службы, возведения государственной кадровой политики в ранг особо важного национального приоритета Казахстана [17].

В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 г. отмечено, что реформирование государственной службы будет сфокусировано на ее профессионализации через создание эффективной системы отбора кадров для государственной службы и совершенствование системы обучения государственных служащих. Особое внимание в «Стратегии – 2020» уделено формированию системы оценки деятельности государственных служащих и повышению качества оказания государственных услуг.

<sup>1</sup> Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of State and Local Administration, Academy of Public Administration under the President of Kazakhstan, Astana, Republic of Kazakhstan.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Различные аспекты государственной службы изучались на уровне юридических, социологических, политологических, социальных и других областей общественных наук. Существенную помощь в исследовании становления института государственной службы в Казахстане и совершенствования ее деятельности оказали работы таких ученых и практиков: А.К. Абдиной [9], А.Н. Акчурина [9], А.М. Байменова [12], Т.М. Добряковой [15], С.Г. Капарова [16], М.С. Нуртазина [18], А.Е. Сыздыковой [19], А.З. Турисбек [20], З.К. Турисбекова [21], В.Н. Уварова [24] и других.

Проблемы совершенствования системы государственной службы раскрыты в многочисленных работах российских ученых: Г.В. Атаманчука [11], А.Г. Барабашева [13], А.А. Гришковца [14], А.И. Турчинова [22], Е.В. Хамзина [25], М.Е. Шорникова [26] и др. Это исследования ученых-юристов, политологов, социологов.

Исследования в сфере управления человеческими ресурсами на государственной службе рассмотрены зарубежными авторами (А. Аронсон [27], С. Ашбо [28], Б. Боземан [29], Л. Брайт [31], Г. Брюер [30], Д. Дилтс [33], Ж. Когбан [32], Р. Миранда [28], С. Селден [30], Ж. Штраусман [29] и др.).

Наше исследование подготовлено на основе анализа и обобщения законодательства и практики государственной службы Казахстана с учетом опыта зарубежных стран.

**Нерешенные части общей проблемы.** На современном этапе совершенствования казахстанской государственной службы особенно актуальным является проблема разработки методологии эффективной системы управления персоналом на государственной службе.

Определение эффективности сложившихся инструментов и механизмов организации государственной службы и на этой основе разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию системы государственной службы в контексте повышения ее результативности является основным направлением реформ.

**Основные результаты исследования.** В результате проведенных в Казахстане системных реформ образована модель государственной службы, признанная международными экспертами. Вопросы правового регулирования государственной службы в Казахстане прошли поэтапный путь реформирования. Для понимания особенностей казахстанской государственной службы ее развитие можно условно поделить на несколько этапов.

Началом институционализации государственной службы независимого Казахстана стал Указ главы государства (декабрь 1995 г.), имеющий силу Закона РК «О государственной службе» и заложивший основы развития государственной службы как важного института государства [3].

Следующим этапом в развитии государственной службы стала «Долгосрочная стратегия развития «Казахстан – 2030». Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», принятая в 1997 г., в которой были определены основные приоритеты и задачи по созданию профессионального государства и кадрового корпуса чиновников [6].

Третий этап связан с принятием в 1999 г. Закона РК «О государственной службе» и ряда подзаконных актов, которые определили новые подходы к

формированию профессиональной и эффективной системы государственной службы [2]. Принятие нового закона сопровождалось одновременно принятием целого комплекса нормативных правовых актов, призванных обеспечить реализацию закона. Среди них акты Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан, акты Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы (далее – Агенство). Наиболее значимыми среди них являются указы главы государства, которыми определены полномочия Агентства, Реестр должностей административных государственных служащих, Перечень категорий административных государственных должностей, Правила служебной этики, проведение аттестации административных государственных служащих, Положения о порядке прохождения государственной службы, о кадровом резерве и другие.

В данном законе был закреплено правовое положение Агентства – уполномоченного органа, на которое была возложена реализация единой государственной политики в сфере государственной службы и широкий круг полномочий: разработка и утверждение типовых квалификационных требований по категориям административных государственных должностей; разработка предложений по разработке нормативных правовых актов для осуществления деятельности государственной службы; ведение мониторинга состояния кадров государственной службы; определение порядка проведения конкурсов и др.

В ходе поэтапного развития реформа государственной службы получила свое институциональное оформление, сфера государственной службы была выделена из области общего трудового права и оформлена специальным законодательством. Все это способствовало формированию казахстанской модели государственной службы.

На современном этапе действует принятая в 2011 г. Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан, утвержденная Указом Президента РК, в которой определены основные принципы и общие подходы к развитию системы государственной службы республики [4].

В свете новой концепции начался процесс совершенствования законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих сферу государственной службы.

В новом Послании Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» президент поставил задачу: к 2050 г. войти в тридцатку наиболее развитых государств мира. Одной из основных целей послания является реформа государственной службы, ставится вопрос об эффективности решения поставленных задач. Появляется необходимость кардинально усовершенствовать государственное управление и перехода от политической государственной службы к профессиональной [7].

В декабре 2012 г. Президентом РК страны подписан Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы». Закон направлен на повышение эффективности государственного аппарата, в том числе путем внедрения новых механизмов формирования, функционирования и оценки кадрового состава государственной службы. Нормативный документ предполагает

повышение профессионализма и эффективности госаппарата через внедрение эффективных и прозрачных механизмов поступления на государственную службу, системы оценки и карьерного планирования, создание управленческого корпуса. Также предполагается повышение роли кадровых служб и совершенствование мер поощрения и мотивации госслужащих, служебной этики и антикоррупционных мер [1].

Анализ структуры нормативных правовых актов в сфере государственной службы за 1995–2012 гг. показал, что Агентством как уполномоченным органом принято более 50% нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы государственной службы.

Во многих странах необходимость повышения результативности деятельности государственных служащих, качества реализации ими государственных функций и внедрение новых методов управления легли в основу реформ государственной службы. Реформы большинства развитых стран в последнее десятилетие были направлены на внедрение в систему государственной службы принципов «нового государственного управления» (*new public management*), обеспечивающих тесную взаимосвязь результатов деятельности государственных служащих с условиями оплаты труда, карьерного роста прохождения государственной службы.

Применение методов управления, ориентированных на результат, позволяет обеспечить качественно новый уровень эффективности деятельности и вовлеченности государственных служащих в решение проблем, стоящих перед государственными органами, создать основы для индивидуальной заинтересованности в достижении общественно значимых целей, эффективного выполнения должностных обязанностей, принятия оптимальных управленческих решений.

Составляющими элементами системы государственного управления являются механизмы взаимодействия государственных органов и ведомств, подбор и ротация кадрового персонала, административные и политические процессы внутри госорганов. Модернизация системы государственного управления должна быть направлена на повышение эффективности работы и функционирования вышеперечисленных элементов. Укрепление доверия граждан к государственным институтам, обеспечение прозрачности схем взаимодействия и процессов внутри государственных органов, ликвидация лишних и дублирующих функций и органов определяются основными задачами модернизации системы государственного управления. Вышеизложенные задачи являются весьма актуальными на данном этапе. Именно этим вопросам посвящены многочисленные исследования.

Процесс управления персоналом государственной службы в интересах создания оптимальных условий для всестороннего раскрытия потенциальных резервов работника и стимулирования его лучших качеств как одного из факторов достижения максимально высоких результатов в конкретных условиях осуществляется в форме: сложного взаимодействия между руководителем и подчиненным ему персоналом; регулирования поведения работников и отношений между ними; воздействия на личность работника с целью мобилизации его способностей, профессиональных, личностных и нравственных ка-

честв на решение стоящих перед организацией задач, формирования мотивации на выполнение своей миссии; целенаправленных действий, обеспечивающих здоровую морально-психологическую атмосферу в коллективе.

Главная цель системы управления персоналом государственной службы в нравственном контексте – обеспечение организации высокопрофессиональными кадрами и их эффективное использование, профессиональное и личностное развитие в интересах служения обществу [23].

С 2010 г. в Казахстане начался этап формирования системы оценки эффективности деятельности государственных органов, где одним из основных критериев обозначена оценка управления персоналом государственной службы.

Оценка эффективности управления персоналом осуществляется по следующим критериям:

1. Порядок подбора персонала.
2. Эффективность использования человеческих ресурсов.
3. Уровень профессионализации государственных служащих.
4. Уровень коррумпированности государственных органов.
5. Уровень мотивации государственных служащих [5].

Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы в течение 2012 г. была проведена оценка эффективности деятельности государственных органов по управлению персоналом за 2011 год. Объектами оценки стали 23 центральных государственных органа и 16 акиматов (местных исполнительных органов) страны. Главным фактором эффективного государственного управления являются профессиональные кадры государственной службы. По состоянию на 01.01.2012 на государственной службе Казахстана работало более 91 тыс. государственных служащих, их доля в национальных человеческих ресурсах составляла 0,49%. Предметом оценки являлась отчетная информация оцениваемых государственных органов по 5 критериям «Методики оценки эффективности управления персоналом», утвержденная приказом Агентства РК по делам государственной службы [8].

Анализ проведенной оценки показал, что сложившаяся в Казахстане система управления персоналом государственной службы предусматривает осуществление оценки персонала на стадии приема на государственную службу, в процессе осуществления текущей деятельности и периодически проводимой аттестации персонала. На каждой стадии оценка персонала осуществляется в соответствии с определенными целями и задачами, для решения которых используют соответствующие формы и методы.

Так, по данным аналитического отчета о результатах оценки деятельности государственных органов по управлению персоналом по итогам 2011 г., предоставленной Агентством РК по делам государственной службы, оценка проводилась на основе информации, предоставленной государственными органами, которая обеспечивалась посредством: использования только отчетных данных госорганов, поступивших в официальном порядке за подписью уполномоченного лица; комплексной перепроверки итогов оценки сотрудниками Агентства и Центра оценки Института экономических исследований по государственным органам, подлежащим перепроверке; коллегиального рассмотрения возражений государственных органов сотрудниками Агентства и Центра оценки.

Среднее значение общей оценки государственных органов составило 73,03 балла из 100, что соответствует средней эффективности госорганов. В сравнении с оценкой за 2010 г. данный показатель в 2011 г. вырос на 17,63% (55,4 балла), что свидетельствует о динамике совершенствования деятельности государственных органов. Деятельность 60% госорганов оценена как среднеэффективная, т.е. со значением более 70 баллов из 100 [10].

Положительная динамика по результатам оценки также касается следующих критериев: сменяемость кадров сократилась почти в 2 раза; улучшился охват государственных служащих обучением. У половины центральных госорганов свыше 80% госслужащих прошли семинары повышения квалификации, в 2010 г. такое значение имели только четверть центральных госорганов. Число госслужащих, привлеченных к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений сократилось в 2 раза, к дисциплинарной ответственности – в 1,3 раза. В 2 раза увеличилась ротация государственных служащих по схемам «центр – регион», «регион – центр», «регион – регион».

В то же время оценка выявила необходимость совершенствования следующих направлений работы государственных органов: совершенствовать вопрос качественной укомплектованности штата государственных органов, проведение качественного функционального анализа деятельности государственных органов и роли человеческих ресурсов в ней, правильная регламентация труда государственных служащих, совершенствование системы аттестации и карьерного планирования деятельности государственных служащих.

На данном этапе оценка проводится самими государственными органами, затем перепроверяется Агентством РК по делам государственной службы и Центром оценки при Институте экономических исследований Министерства экономического развития и торговли РК. Возникает необходимость привлечения к оценке деятельности государственных органов независимых центров оценки, профессиональных оценщиков, что поднимает сам факт независимости и объективности результатов.

Необходимо продолжить работу по совершенствованию Методики оценки эффективности управления персоналом государственными органами, т.к. выявлено несовершенство направлений в методике, касающихся разработанных индикаторов, перехода от количественных показателей к качественным, внесения дополнений, касающихся социологических исследований в рамках проводимой оценки, предложения индикаторов результативности деятельности государственных служащих. Методической доработки требует выбор состава критериев оценки, поскольку не учтены трудоемкость и сложность работ, выполняемых государственными служащими.

**Выводы.** На современном этапе развития эффективность государственно-го управления должна базироваться не на достигнутом уровне использования кадровых ресурсов, а исходить из его потенциальных возможностей. В связи с этим первоочередная задача заключается в проведении объективной и беспристрастной оценки существующего кадрового потенциала государственной службы.

В действующей системе управления персоналом государственной службы комплексно и эффективно решены вопросы организационного порядка. В

нормативно-правовых актах, регулирующих порядок отбора и прохождения государственной службы, четко и подробно отражено выполнение связанных с этим процедур. Методические вопросы, исходя из поставленных перед государственными органами задач, требуют пересмотра и дальнейшего совершенствования. Ключевыми принципами, соблюдение которых обеспечивает объективность оценки, являются:

1. Научная обоснованность критериев отбора.
2. Объективность и профессионализм оценщиков.

Реализация данных принципов при выборе форм и методов оценки персонала и их использования на практике требует определенной гибкости. Это обуславливается разнообразием и сложностью функций, выполняемых государственными служащими, а также специфическими для каждой стадии целями. Эффективная оценка деятельности государственных органов непосредственно в направлении управления персоналом повысит статус государственного служащего и приведет в целом к результативности деятельности государственных органов и самих государственных служащих.

Необходимо переосмыслить роль государственных служащих в формировании стратегических направлений деятельности государственных органов, применение ими эффективных управленческих технологий для совершенствования функционирования государственной службы в Казахстане. Повышение результативности государственной службы и непосредственно деятельности государственного органа становится решающей предпосылкой упорядочения процессов, связанных с основной деятельностью государственного органа. Совершенствование системы управления человеческими ресурсами государственной службы занимает ключевое место среди факторов эффективности деятельности государственного органа и его структурных подразделений.

1. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы: Закон Республики Казахстан от 14.12.2012 №59-V // [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).

2. О государственной службе: Закон Республики Казахстан от 23.07.1999 №453 // [www.zakon.kz](http://www.zakon.kz).

3. О государственной службе: Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона Республики Казахстан, от 26.12.1995 №2730 // [www.zakon.kz](http://www.zakon.kz).

4. О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 21.07.2011 №119 // [www.zakon.kz](http://www.zakon.kz).

5. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы: Указ Президента Республики Казахстан от 19.03.2010 №954 // [www.zakon.kz](http://www.zakon.kz).

6. Долгосрочная стратегия развития Казахстана «Казахстан–2030»: Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 16.10.1997 // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).

7. Долгосрочная стратегия развития Казахстана «Стратегия «Казахстан–2050»: Новый политический курс состоявшегося государства»: Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 14.12.2012 // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).

8. Методика оценки эффективности управления персоналом: Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 16.01.2012 №02-01-02/9 // [www.zakon.kz](http://www.zakon.kz).

9. Акчурина А., Абдина А.К. Создание системы карьерного роста, подбора расстановки кадров государственной службы Республики Казахстан. – Алматы: Центр изучения общественных проблем, 2002. – 35 с.

10. Аналитический отчет о результатах оценки деятельности государственных органов по управлению персоналом по итогам 2011 года // Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы, 2011 // kuzmet.gov.kz.

11. *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография. – М.: РАГС, 2002. – 272 с.

12. *Байменов А.* Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. – Астана, 2000. – 152 с.

13. *Барабашев А.Г.* Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы (Аналитический обзор направлений и содержания реформирования госслужбы в РФ) // Государственная служба. – 2005. – №4. – С. 22–30.

14. *Гришковец А.А.* Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М., 2004. – 60 с.

15. *Добрякова Т.М.* Совершенствование организации управления кадрами государственной службы: Дис... канд.эконом.наук: 08.00.05. – Астана, 2003. – 122 с.

16. *Капаров С.Г.* Совершенствование государственной службы в Казахстане: Монография. – Екатеринбург: Контекст-АП, 2005. – 319 с.

17. *Назарбаев Н.А.* Основные подходы реформирования модели государственной службы Республики Казахстан: Выступление Президента на Международной конференции по вопросам государственной службы (г. Астана, 17.06.2008) // Казахстанская правда. – 12.07.2008 // ra-academy.kz.

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

19. *Сыздыкова А.Е.* Особенности формирования государственной кадровой политики Республики Казахстан (политологический анализ): Дис... канд. полит. наук: 23.00.02. – Алматы, 2006. – 137 с.

20. *Турисбек А.З.* Государственная служба в Республике Казахстан (проблемы теории и практики): Автореф. дис... докт. юрид. наук. – М., 2012. – 58 с.

21. *Турисбеков З.К., Капаров С.Г.* Управление государственной службой в Республике Казахстан. – Екатеринбург, 2002. – 160 с.

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

23. *Турчинов А.И.* Управление персоналом: Учеб. пособие. – М.: РАГС, 2008. – 122 с.

24. *Уваров В.Н.* Государственная служба и управление: Учебник. – Петропавловск: Северо-Казахстанская юрид. академия, 2004. – 416 с.

25. *Хамзина Е.В.* Институционализация кадровой деятельности в органах государственной власти Российской Федерации: Дис... канд. социолог. наук: 22.00.08. – Орел, 2007. – 198 с.

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

27. *Aronson, A.H. (1974).* State and local personnel administration. In: United States Civil Service Commission. Biography of an ideal. Washington, DC: Government Printing Office. P. 30.

28. *Ashbaugh, S., Miranda, R. (2002).* Technology for human resources management: Seven questions and answers. *Public Personnel Management*, 31(1): 7–20.

29. *Bozeman, B., Straussman, J.D. (1990).* Public management strategies: Guidelines for managerial effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass.

30. *Brewer, G.A., Selden, S.C., Facer, R.L. II (2000).* Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60(3): 254–264.

31. *Bright, L. (2005).* Public employees with high levels of public service motivation: Who are they, where are they, and what do they want? *Review of Public Personnel Administration*, 25(2): 138–154.

32. *Cogburn, J.D., Reddick, C.G. (2007).* Public pension management: Issues and trends. *International Journal of Public Administration*, 30: 995–1020.

33. *Dilts, D.A. (1993).* Labor – management cooperation in the public sector. *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 22: 305–311.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2013.