

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

УДК 351/354:005.96 (574)

На правах рукописи

ЖАРКЕШОВА АЙНУР СЕРИКБАЕВНА

**Управление организационной культурой государственной службы
Республики Казахстан**

6D051000 – Государственное и местное управление

Диссертация на соискание степени
доктора (PhD) по профилю

Научные консультанты
доктор юридических наук,
профессор
Е.Ш. Дусипов

кандидат экономических наук,
профессор
Г.А. Джунусбекова

PhD, профессор
Пан Сук Ким

Республика Казахстан
Астана, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....	4
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	6
ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРОЙ.....	14
1.1 Сущность и понятие организационной культуры.....	14
1.2 Управление организационной культурой.....	33
1.3 Международный опыт развития организационной культуры на государственной службе.....	41
2 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	51
2.1 Анализ и управление организационной культурой государственной службы Республики Казахстан.....	51
2.2 Организационное развитие государственных органов.....	67
2.3 Инструмент оценки организационной культуры государственной службы.....	85
3 МЕРЫ ПО РАЗВИТИЮ И УПРАВЛЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	117
3.1 Научно-практические рекомендации по управлению развитием организационной культуры.....	117
3.2 Основные рекомендации по правовому обеспечению условий для развития организационной культуры государственной службы.....	126
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	136
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	141
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	149

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие стандарты:
Закон Республики Казахстан. О государственной службе Республики Казахстан: принят 23 ноября 2015 года, №416.

Закон Республики Казахстан. О государственной службе: принят 23 июля 1999 года, №453 (утратил силу).

Закон Республики Казахстан. О государственных услугах: принят 15 апреля 2013 года, №88-V.

Закон Республики Казахстан. Об административных процедурах: принят 27 ноября 2000 года, №107-II.

Закон Республики Казахстан. О борьбе с коррупцией: принят 2 июля 1998 года, №267-1 (утратил силу).

План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева: утв. 20 мая 2015 года.

Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства»: утв. 14 декабря 2012 года.

Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции «О внесении изменения в 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»: утв. 10 мая 2017 года, №98 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 12 мая 2017 года №15121).

Совместный приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан и Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции. Об утверждении Методики оценки эффективности организационного развития государственных органов»: утв. 24 октября 2017 года, №379 и 232.

Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Положения о советах по этике Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции в областях, городах республиканского значения, столице: утв. 29 декабря 2015 года, №156.

Указ Президента Республики Казахстан. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы: утв. 19 марта 2010 года, №954.

Указ Президента Республики Казахстан. О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан: утв. 3 мая 2005 года, №1567 (утратил силу).

Указ Президента Республики Казахстан. О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан: утв. 29 декабря 2015 года, №153 (утратил силу).

Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан: утв.
29 декабря 2015 года, №153.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АДГСПК	– Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции
МДГС	– Министерство по делам государственной службы Республики Казахстан
МИО	– Местный исполнительный орган
МНЭ	– Министерство национальной экономики Республики Казахстан
МФ	– Министерство финансов Республики Казахстан
МЮ	– Министерство юстиции Республики Казахстан
МСХ	– Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан
МЭ	– Министерство энергетики Республики Казахстан
МИД	– Министерство иностранных дел Республики Казахстан
МОН	– Министерство образования и науки Республики Казахстан
НБ	– Национальный банк Республики Казахстан
ОЭСР	– Организация Экономического Сотрудничества и Развития
РК	– Республика Казахстан
СМИ	– Средства массовой информации
США	– Соединенные Штаты Америки
ЦГО	– Центральный государственный орган
НИИ	– Национальный Институт Развития Человеческих Ресурсов Республики Корея
OCAI	– Organizational Culture Assessment Instrument

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность и степень изученности проблемы. Процесс реформирования государственной службы Республики Казахстан в последние годы характеризуется повышенным вниманием к вопросам организационного изменения, управления персоналом государственных органов. За более чем двадцатилетний период независимости институт государственной службы республики прошел несколько этапов развития, и эта работа еще продолжается, в том числе в рамках развития организационной культуры государственных организаций. Перед государственной службой страны стоит задача перейти от бюрократической, иерархической, малоэффективной организационной культуры к результативной, позитивной, сильной организационной культуре, ориентированной на нужды граждан, качество государственных услуг, в целом, на завоевание должного статуса и имиджа государственной службы в республике и за его пределами.

Вопросы преобразования организационной культуры государственной службы включены в планы Правительства страны и находят отражение в стратегических программных документах. Так, в Плане нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Н.А. Назарбаева имплементация первых 15 шагов напрямую касаются организационной культуры государственных органов [1]. Реализация этих шагов в значительной степени должна способствовать качественному изменению организационной культуры государственной службы.

Как и любой процесс, организационная культура требует умения управлять ею в целях эффективности проводимых изменений. Эффективное управление организационной культурой предполагает наличие соответствующих инструментов управления и реальной оценки состояния и уровня ее развития. Правильная оценка организационной культуры государственного органа позволит выработать оптимальные подходы к управлению и подобрать соответствующие механизмы для преобразования организационной культуры в позитивную и профессиональную организационную культуру. Как показывают зарубежные исследования, для процветающих организаций характерен высокий уровень развития организационной культуры [2].

Это новая задача не только для специалистов в области управления персоналом, но и для руководителей всех уровней в организациях. В этой связи особенно востребованы знания в области основ менеджмента и организационного управления, включающие в себя управление и развитие организационной культуры.

Как показывает практика, вопрос оценки организационной культуры государственной службы в республике еще не изучен в полной мере, для того чтобы выработать необходимые инструменты и механизмы управления и развития эффективной организационной культуры в органах государственной службы. В этой связи проблема управления организационной культурой государственной службы Республики Казахстан, требующая глубокого

осмысления, научного исследования и поиска путей управления и механизмов эффективного развития, приобретает особую актуальность.

Актуальность исследования подтверждается также тем, что еще не разработан научно-понятийный аппарат, не сформирована терминология организационной культуры государственной службы и управления процессом ее развития. Тем не менее, основные категории, понятия, дефиниции в области анализа системы ценностей и принципов государственной службы существуют. Многие из этих понятий являются новыми, а некоторые известны из курсов организационного поведения, социологии, теории социального управления, менеджмента.

Объективная потребность в методиках анализа и оценки влияния организационной культуры на эффективность деятельности организаций, в развитии организационной культуры государственной службы, наполнения ее новым качеством и содержанием, обусловила выбор темы диссертационного исследования, ее цель, задачи, объект и предмет исследования.

Степень изученности проблемы. Разработкой проблемы управления организационной культурой государственной службы занимаются ведущие зарубежные и отечественные ученые. Изучение материалов и публикаций по данному вопросу позволяет сделать вывод о том, что эти исследования направлены на изучение подходов к определению сущности организационной культуры, ее влияния на эффективность деятельности организации в комплексе с развитием школ управления.

Вопросам формирования, развития, определения типа организационной культуры и ее оценки посвящены труды зарубежных исследователей, таких как: Р. Акофф, Р. Амстронг, Ч. Барнард, Р.Л. Дафт, Т. Дил, К. Камерон, А. Кеннеди, Р. Куинн, М. Мескон, Р.Т. Моран, Дж. Ньюстром, У.Г. Оучи, Р. Рюттингер, Дж. Стонер, Ч. Ханди, Ф. Харрис, Г. Хофштед, Э. Шейн и др.

Влияние организационной культуры на эффективность деятельности организаций рассматривалось в работах Д. Денисона, Р. Куинна, Т. Парсонса, Т. Питерса, Дж. Рорбаха, В. Сате, Р. Уотермена, К. Фея и др. Отмечая актуальность рассматриваемого вопроса в исследованиях, следует заметить, что в них не раскрываются технологии и методические подходы к определению влияния характеристик организационной культуры на показатели эффективности.

Существенный вклад в развитие теории и практики организационной культуры внесли российские исследователи П.Б. Вейлл, О.С. Виханский, В. Groшев, С.А. Ильиных, О.В. Кожевина, Г.К. Копейкин, М.И. Магура, М.А. Макаренченко, А. Максименко, Е.Д. Малинин, И.В. Минаева, А.И. Наумов, Л.Е. Никифорова, В.А. Погребняк, Н.Н. Пусенкова, Ю.М. Резник, О.А. Родин, Л.С. Савченко, Т.О. Соломанидина, В.А. Спивак, О.Е. Стеклова, Л.Е. Теплова, О.Г. Тихомирова, В.В. Томилов, М.В. Удальцова, А.Д. Чанько и др.

В казахстанской науке специальных исследований по управлению организационной культурой государственной службы не проводилось. Отечественные авторы, такие как А.М. Байменов, С.Г. Капаров, Е.Б. Исакулов, Ш.А. Есимова и др., занимались изучением отдельных проблем, в той или иной мере связанных с организационной культурой. Тем не менее, в их работах

отмечается важность изучения и умения управлять организационной культурой государственной службы в целях преобразования института государственной службы Казахстана в эффективный, качественный, профессиональный организм. Анализ и оценка организационной культуры государственной службы, ее влияние на эффективность деятельности организаций требуют дальнейшего исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка практических рекомендаций по управлению и дальнейшему развитию организационной культуры государственной службы Республики Казахстан.

Цель исследования предполагает решение следующих задач:

- изучить подходы к понятию, содержанию и типологии организационной культуры;
- определить признаки развития и изменения организационной культуры в системе управления персоналом государственной службы;
- проанализировать развитие и возможности управления организационной культурой государственной службы Казахстана;
- выявить оптимальные методы развития организационной культуры на основе сравнения опыта их применения в Республике Казахстан и Республике Корея;
- провести диагностику организационной культуры центральных государственных и местных исполнительных органов с целью выработки рекомендаций;
- выработать практические рекомендации по управлению и развитию организационной культуры государственной службы Республики Казахстан.

Объектом исследования выступает организационная культура как совокупность этических норм, ценностей и поведения, влияющих на уровень доверия граждан к институту государственной службы.

Предметом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе развития и управления организационной культуры государственной службы.

Методы исследования. В работе использовался комплекс общенаучных методов (описание, анализ и синтез, обоснование, логическое моделирование, системный анализ и др.).

С помощью методов описания и сравнения проанализированы отечественный и зарубежный опыт развития и управления организационной культуры государственной службы. Для анализа законодательных актов и нормативных документов использовался системно-аналитический метод. В исследовании организационной культуры, ее структуры, а также функциональной системы управления организационной культурой и государственной службы применялся метод структурно-аналитического анализа.

Методы логического моделирования и декомпозиции были использованы в построении модели организационной культуры государственного органа. Логико-семантический метод применялся в определении понятийно-

категориального аппарата управления организационной культурой. Количественный метод исследования был применен посредством методики OCAI (Organizational Culture Assessment Instrument) для сравнительного анализа и оценки организационной культуры государственной службы в Казахстане и Южной Корее. Инструмент OCAI, авторами которого являются американские ученые К. Камерон и Р. Куин, признан достаточно популярным среди исследователей в области управления организациями сферы бизнеса и публичного сектора в таких странах, как Великобритания, Нидерланды, Ирландия, США, Словения. Достоинством данного инструмента признана возможность определить наиболее выраженный тип организационной культуры (клановый, адхократический, рыночный и бюрократический).

Информационная база исследования включает монографические материалы, статьи казахстанских и зарубежных исследователей в периодических изданиях, материалы, размещенные на Web-страницах ведущих научных учреждений в сети Internet. Информационной базой диссертации также послужили данные Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, аналитические материалы Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, отчеты международных организаций (ПРООН, ОЭСР, Всемирный банк и т.п.).

Эмпирическую базу исследования составили полевые социологические исследования на основе методики OCAI и интервью, проведенные в государственных органах центрального, городского и местного уровня. Респондентами выступили государственные служащие центральных государственных органов республики и местных исполнительных органов на базе Карагандинской области. Выборку исследования по области составили 2088 государственных служащих руководящего и исполнительского звена аппарата акима области, управлений и структурных подразделений городов Караганды и Жезказгана, районов и сел области.

Также для диагностики организационной культуры были проведены опросы на бумажных носителях среди государственных служащих 6-го уровня Южной Кореи, проходивших обучение в 2017 году в Национальном Институте Развития Человеческих Ресурсов (НИИ) с целью продвижения на уровень 5.

Теоретико-методологическая база исследования основана на достижениях современной управленческой теории, а также научных трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых в области управления организационной культурой государственной службы.

В процессе работы использовались нормативные правовые акты зарубежных стран и Казахстана в сфере государственной службы, государственных услуг, стратегические планы государственных органов, нормативные документы, инструкции ведомств, касающиеся вопросов управления персоналом.

Научная новизна диссертационной работы заключается в выработке комплексного подхода к диагностике и оценке организационной культуры государственной службы, в том числе развитию и управлению позитивной организационной культуры.

В ходе исследования получены научно обоснованные результаты, определяющие новизну диссертационной работы:

- исходя из современного понимания роли и места организационной культуры, даны авторские определения понятия «организационная культура государственной службы», «ценности государственной службы»;
- раскрыты теоретико-методологические подходы к определению сущности организационной культуры государственной службы;
- дана оценка развитию и изменениям организационной культуры государственной службы Казахстана;
- разработаны новые подходы к диагностике организационной культуры государственной службы Республики Казахстан на основе методики ОСАИ;
- предложены рекомендации по правовому обеспечению условий для развития и управления организационной культуры государственной службы.

Основные научные положения, выносимые на защиту:

1. Организационная культура государственной службы Республики Казахстан представляет собой образ жизнедеятельности государственных органов, все принципы и ценности, разделяемые работниками, ориентированными на сотрудничество и взаимодействие с внутренним и внешним миром.

2. Ценности государственной службы, как система ориентиров, построены на морально-нравственных нормах, патриотических потребностях, выражающихся в важности долга служения интересам государства, единства страны, эффективности функционирования государственных органов, законных прав и интересов граждан.

3. Организационная культура имеет четыре формы (правовая, экономическая, политическая и социально-психологическая) измерения и способы применения в деятельности государственной службы.

4. Применение инструмента «Organizational Culture Assessment Instrument» (ОСАИ) в диагностике организационной культуры государственной службы позволяет определить принадлежность к клановой, иерархической культуре.

5. Оценка состояния современной организационной культуры государственных органов с применением новых методов диагностики позволяет определить эффективные пути развития позитивной, сильной организационной культуры государственной службы.

6. Разработанные автором структурные модели управления организационной культурой государственной службы способствуют формированию положительного имиджа государственных служащих Республики Казахстан.

7. Разработанный автором проект статьи 4-1 «Основные ценности государственной службы» Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» будет содействовать дальнейшей трансформации государственной службы.

8. Разработанный автором проект Этического кодекса государственных служащих Республики Казахстан способствует формированию позитивного

образа государственного служащего и повышению доверия граждан к институту государственной службы.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Полученные в ходе исследования теоретические положения дополняют и развивают отечественную науку в области управления организационной культурой государственной службы.

Разработанные на основе результатов эмпирических исследований, а также анализа международного опыта практические рекомендации и подходы к управлению и развитию организационной культуры государственной службы окажут существенное воздействие на дальнейшее развитие государственной службы Республики Казахстан.

Предложения, рекомендации, результаты исследования, в частности, методом диагностики ОСАІ, представляют интерес для Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции по дальнейшему развитию института государственной службы, для акимата Карагандинской области в дальнейшем совершенствовании деятельности в области управления персоналом.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения и практические результаты диссертационного исследования обсуждались на следующих международных научных конференциях:

- международная научно-практическая конференция «Економічні підсумки 2016 року: досягнення, тенденції та перспективи» (18-19 ноября 2016 года, г. Одесса, Украина);

- международная научно-практическая конференция «Вклад молодых исследователей в развитие публичного управления» (25 февраля 2016 года, г. Кишинев, Молдова);

- международная конференция «Капитализация научных исследований: средства достижения и результаты» (август 2017 года, Алматы-Бишкек).

Отдельные положения и результаты исследования апробированы также в процессе преподавания в Институте дополнительного образования Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан. Промежуточные результаты полевых исследований были также апробированы и обсуждены:

- в ходе стажировки в 2017 году в Университете Ёнсе Южной Кореи;

- в специальном докладе на ежегодной конференции Азиатской ассоциации государственного управления «2017 AARA Annual Conference» (14 апреля 2017 года, г. Астана);

- в докладе о результатах исследования организационной культуры государственной службы на XIII Международной HR конференции «Организация будущего» (26-27 апреля 2018 года, г. Астана).

По теме диссертационного исследования автором опубликовано 11 статей, в том числе 4 статьи в научных журналах с ненулевым импакт-фактором, входящих в базу данных компании Scopus, 4 - в научных изданиях, рекомендованных Комитетом по контролю в сфере образования и науки

Министерства образования и науки Республики Казахстан; 3 - в сборниках научных конференций.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из содержания, списка обозначений и сокращений, введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и 14 приложений. Общий объем диссертации составляет 149 страниц компьютерного текста. Список использованных источников включает 159 наименований. Диссертация иллюстрирована 44 рисунками и 35 таблицами.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРОЙ

1.1 Сущность и понятие организационной культуры

В современном мире организационная культура, по мнению известных менеджеров-практиков, является мощным инструментом в достижении стратегических целей и задач организации. Сильная организационная культура, здоровые и синергетические трудовые отношения руководителей и персонала являются устойчивой и стабилизирующей основой, позволяющей коллективу, как единой команде, ответить вызовам и изменениям.

Данное заключение становится аксиомой в практике реформирования государственной службы в развитых странах. Каждая страна на основе анализа моделей развития государственной службы выбирает наиболее разумную и приемлемую для развития общества модель. Эта модель служит отправной точкой для дальнейшего развития нормативной базы, пересмотра приоритетов, принципов и ценностей государственной службы и ее организационной культуры [2, с. 18].

Однако необходимо отметить, что государственная служба еще не обладает достаточным объемом знаний и опытом применения инструментов развития организационной культуры государственных органов и тем более компетенций, необходимых для ее формирования. Система государственной кадровой службы владеет лишь отдельными подходами и методами управления культурой организации, которых недостаточно, так как необходимы комплексные и системные подходы к развитию профессиональной, управленческой культуры в организации.

Исследователи отмечают [3, 4], что организационная культура играет ключевую роль в процессе изменений и достижении стратегических целей организации, и выполнении задач по их реализации. Связь организационной культуры с эффективностью деятельности организации была устоявшейся еще на ранних стадиях формирования теории об организации и управлении Мэйо и Тэйлором [5].

Анализ исследований организационной культуры и ее влияния на эффективность работы государственных организаций таких стран, как США, Австралия, Канада, Великобритания, Южная Корея, Япония, Гонконг показывает важность изучения и развития сильной организационной культуры на государственной службе для своевременной адаптации к изменениям и достижению новых целей.

Изучение трудов отечественных ученых свидетельствует о недостаточном внимании к эмпирическому исследованию организационной культуры в Казахстане, в том числе на государственной службе. В трудах и публикациях зарубежных и отечественных ученых отмечается отсутствие системного взгляда на проблему управления организационной культурой и ее развития. Данное обстоятельство приводит к выводу о том, что существующая концепция организационной культуры является эклектичным суммированием позиций и взглядов различных западных научных школ и направлений (теории

организации, менеджмента, маркетинга, экономики, социологии, политологии, психологии, этики, антропологии и культурологии) [6].

Между тем, понятие «организационная культура» не имеет единого определения, каждый автор дает свое собственное толкование. Например, в настоящее время существует множество разнообразных понятий организационной, корпоративной и предпринимательской культуры. Разногласия в данных определениях вызваны различными спорами академического характера. На практике сопоставление понятий организационной, корпоративной, предпринимательской культуры ведет к их смешению, которая отображена в таблице 1 [7].

Таблица 1 - Сравнение понятий организационной, корпоративной и предпринимательской культуры

Параметры сравнения	Организационная культура	Корпоративная культура	Предпринимательская культура
Объект анализа	Локальная отраслевая организация	Многопрофильная компания Международная корпорация	Организация как субъект хозяйствования
Концептуальный диапазон	На уровне отдельной организации	На уровне корпорации	В масштабах страны
Содержание	Общее	Частное, не типичное для всех организаций	Описывает особенности культуры организации с точки зрения специфических, исторически обусловленных условий
Источник возникновения	Руководитель	Совет директоров	Руководитель/собственник
Уровень анализа	Макро	Мезо	Микро
Доминирующая институциональная ценность	Повышение качества Ресурсосбережение Расширение рынка Оргтехническое развитие Развитие личности	Повышение качества Ресурсосбережение Расширение рынка Оргтехническое развитие Развитие личности	Повышение качества Ресурсосбережение Расширение рынка Оргтехническое развитие Развитие личности
Ситуация, иллюстрирующая актуальность проблемы организационной культуры	Несоответствие структуры, стратегии и культуры организации	Слияние, поглощение одних предприятий другими. Создание и функционирование зарубежных фирм на рынке	Стремительное развитие предприятий, новых сфер бизнеса
Оказываемое влияние	Элементы организации и ее персонал	Взаимодействие между партнерами по бизнесу	Процесс общения деловых партнеров Организация бизнеса деловых партнеров
Примечание – Составлено по источнику [7, с. 9-10]			

В современной зарубежной литературе существует довольно много толкований, дефиниций организационной культуры. Исследования, посвященные определениям культуры, демонстрируют множество различных подходов и пониманий ее. Так, по подсчетам американских культурных антропологов А. Кребера и К. Клакхона [7, с. 6], с 1871 по 1919 годы различными науками было дано семь определений культуры, с 1920 по 1950 годы их число возросло до 150. В настоящее время насчитывается более 500 различных определений культуры (рисунок 1).

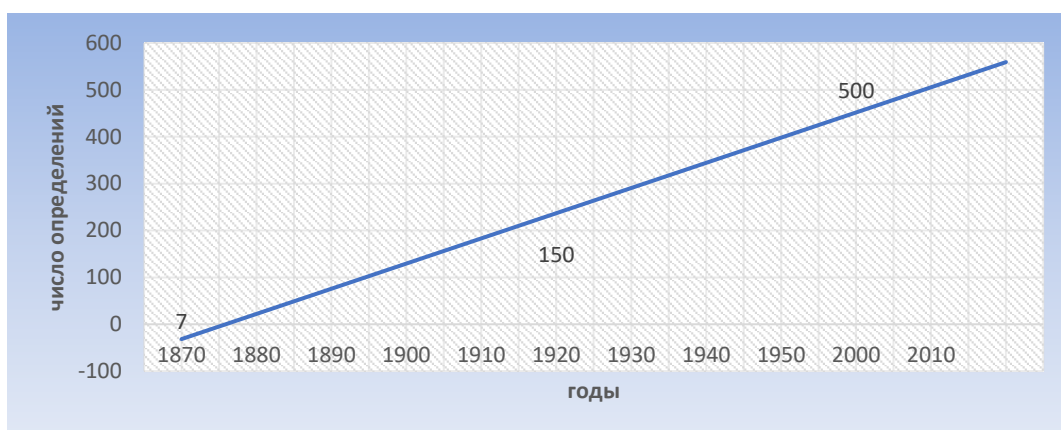


Рисунок 1 - Гистограмма зависимости количества определений культуры во временной динамике

Примечание – Составлено автором на основе источника [7, с.6-7]

Затруднения, связанные с определением дефиниции «культура» обусловлены не ограниченностью взглядов исследователей, а хорошо осознаваемой сложностью понятия, исторической эволюцией его содержания, толкованием понятия с различных точек зрения (исторический, антропологический, философский, психологический, социологический, психологический, лингвистический и т.д.).

Эволюцию развития определений организационной культуры с момента ее возникновения можно сгруппировать на восемь типов (рисунок 2) [8].

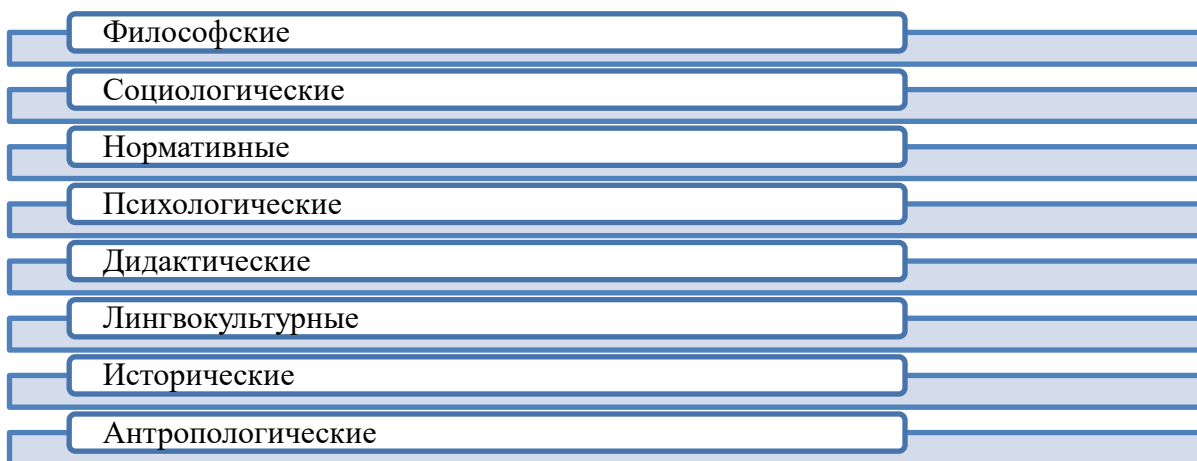


Рисунок 2 - Классы (типы) определений культуры

Примечание – Составлено автором

Одной из методологических сложностей при изучении понятия «организационная культура» является наличие различных концепций понимания ее природы. Анализ литературы позволяет выделить следующие подходы к исследованию организационной культуры, которые рассматриваются ниже на рисунке 3 [8, с. 158-160; 9, с. 729-733].

Антропологический подход	• через природу человеческого рода, присущими каждому индивиду физиологическими и социальными потребностями
Генетический подход	• результат всей истории организации
Деятельностный подход	• циклический процесс, имеющий последовательные стадии и этапы своего развития
Институциональный подход	• изучение институтов, в рамках которых формируется и развивается та или иная культура организации
Интерналистский подход	• культура формируется в соответствии с организационной структурой, традициями и т.п.
Когнитивный подход	• изучение организационного поведения как системы субъективных значений, разделяемых членами организации
Компаративистский подход	• использование опыта других стран и народов, позволяет учиться на знаниях и ошибках других
Кондуктивный подход	• возможность организации адаптироваться к изменениям
Критически-диалектический подход	• критический анализ оргкультуры, выявление ее внутренних противоречий, конфликтов, движущая сила изменений
Направляющий подход	• индивидуальное поведение с помощью совокупности усвоенных ценностей и норм
Нормативно-ценностный подход	• выяснение значения общего блага, справедливости, свободы, уважение человеческого достоинства и других ценностей
Ограничивающий подход	• способы восприятия и интерпретации ситуации, которые оставляет индивиду некоторую свободу в этих рамках
Прагматический подход	• инструмент повышения эффективности деятельности организации и проводник организационных изменений
Психологический подход	• изучение субъективных механизмов поведения индивида в организации и психологических мотиваций
Рациональный подход	• культура привносится в организацию ее руководством или ее основателями
Символический подход	• использование символов для уменьшения неопределенности и установления ориентиров поведения при нестабильности
Системный подход	• организация как система, как целое, - главный способ анализа объекта
Социологический подход	• зависимость и влияние культуры организации от общества, социальной обусловленности культурных явлений
Экстерналистский подход	• формирование тесной зависимости от национальной культуры и следование требованиям окружающей среды

Рисунок 3 - Подходы к анализу культуры организации

Примечание – Составлено автором

Многие исследователи полагают, что культура организации представляет собой сложную композицию важных предположений, бездоказательно принимаемых и разделяемых членами коллектива. Часто организационная культура трактуется как принимаемые большей частью организации философия и идеология управления, предположения, ценностные ориентации, верования, ожидания, расположения и нормы, лежащие в основе отношений и взаимодействий как внутри организации, так и за её пределами (таблица 2) [9, с. 12-17].

Таблица 2 - Распространенные определения организационной культуры

Год	Автор	Сущностное понимание
1	2	3
1952	Э. Джакус	Культура предприятия - это вошедший в привычку, ставший традицией образ мышления и способ действия, который в большей или меньшей степени разделяют все работники предприятия и который должен быть усвоен и хотя бы частично принят новичками, чтобы новые члены коллектива стали «своими»
1974	Д. Элдридж и А. Кромби	Под культурой организации следует понимать уникальную совокупность норм, ценностей, убеждений, образцов поведения и т.п., которые определяют способ объединения групп и отдельных личностей в организацию для достижения поставленных перед ней целей
1981	Х. Шварц и С. Дэвис	Культура организации представляет собой комплекс убеждений и ожиданий, разделяемый членами организации. Эти убеждения и ожидания формируют нормы, которые в значительной степени определяют поведение в организации отдельных личностей и групп
1981	У. Оучи	Организационная культура – символы, церемонии и мифы, которые сообщают членам организации важные представления о ценностях и убеждениях
1982	К. Голд	Корпоративная культура - это уникальные характеристики воспринимаемых особенностей организации, того, что отличает её от всех других в отрасли
1982	М. Пакановский и Н. О’Доннел-Тружиллио	Организационная культура - это не просто одна из составляющих проблемы, это сама проблема в целом. Культура - это не то, что организация имеет, а то, чем она является
1983	Л. Смирнич	Организационная культура представляет собой приобретенные смысловые системы, передаваемые посредством естественного языка и других символических средств, которые выполняют репрезентативные, директивные и аффективные функции и способны создать культурное пространство и особое ощущение реальности
1985	С. Мишон, П. Штерн	Организационная культура – совокупность поведений, символов, ритуалов и мифов, которые соответствуют разделяемым ценностям, присущим предприятиям, и передаются каждому члену из уст в уста в качестве жизненного опыта

Продолжение таблицы 2

1	2	3
1985	В. Сате	Культура представляет собой набор важных установок (часто не формулируемых), разделяемых членами того или иного общества. Эти важнейшие понятия состоят из норм, ценностей, подходов, убеждений
1985	Э. Шейн	Организационная культура - это комплекс базовых предположений, изобретённый, обнаруженный или разработанный группой для того, чтобы научиться справляться с проблемами внешней адаптации и внутренней интеграции. Необходимо, чтобы этот комплекс функционировал достаточно долго, подтвердил свою состоятельность, и потому он должен передаваться новым членам организации как правильный образ мышления и чувств в отношении упомянутых проблем.
1986	Г. Морган	Культура в метафорическом смысле - это один из способов осуществления организационной деятельности посредством использования языка, фольклора, традиций и других средств передачи основных ценностей, убеждений, идеологии, которые направляют деятельность предприятия в нужное русло.
1986	Р. Килманн, М. Сакстон	Организационная культура – это философские и идеологические представления, ценности, убеждения, верования, ожидания, аттитюды и нормы, которые связывают организацию в единое целое и разделяются ее членами
1987	К. Шольц	Корпоративная культура представляет собой неявное, невидимое и неформальное сознание организации, которое управляет поведением людей и, в свою очередь, само формируется под воздействием их поведения
1991	Г. Хофстеде	В широком смысле организационная культура – коллективное программирование мыслей, которое отличает членов одной организации от другой
1992	Д. Дреннан	Культура организации - это всё то, что для последней типично: её характерные черты, превалирующие отношения, сформировавшиеся образцы принятых норм поведения
1993	А. Уильямс, П. Добсон, М. Уолтерс	Культура - это общие для всех и относительно устойчивые убеждения, отношения и ценности, существующие внутри организации.
1993	А. Фурнхам, Б. Гунтер	Культура – разделяемые всеми верования, установки и ценности, которые существуют в организации. Иными словами, культура – это то, как мы здесь работаем.
1993	А. Мак-Лин, Ж. Маршалл	Организационная культура есть совокупность традиций, ценностей, установок, убеждений и отношений, которые создают всеобъемлющий контекст для всего, что мы делаем или о чем думаем, выполняя работу в организации
1995	Э. Браун	Организационная культура - это набор убеждений, ценностей и усвоенных способов решения реальных

Продолжение таблицы 2

1	2	3
		проблем, сформировавшийся за время жизни организации и имеющей тенденцию проявления в различных материальных формах и в поведении членов организации
1997	Ю.Г. Одегов, П.В. Журавлев	Культура организации – это совокупность типичных для нее ценностей, норм и точек зрения или идей, которые сознательно или подсознательно формируют образец поведения для сотрудников организации. Они входят в традицию, подвергаются изменениям и узнаются по символам. Культура организации может рассматриваться как выражение ценностей, которые воплощены в организационной структуре и в кадровой политике
1998	Б. Карлофф	Культура корпорации – определенные позиции, точки зрения, манеры поведения, в которых воплощаются основные ценности, выражение этих ценностей претворено в организационной структуре и в кадровой политике
1998	М. Армстронг	Корпоративная культура – это совокупность убеждений, отношений, норм поведения и ценностей, общих для всех сотрудников данной организации. Они могут не быть четко выражены, но при отсутствии прямых инструкций определяют способ действий и взаимодействий людей и в значительной мере влияют на ход выполнения работы
2000	В.В. Томилов	Корпоративная культура – это совокупность мышления, определяющая внутреннюю жизнь организации; это образ мышления, действия и существования. Культура корпорации может рассматриваться как выражение основных ценностей в организационной структуре; системе управления; кадровой политике, оказывая на них свое влияние.
2002	Д. Мацумото	Организационная культура – динамическая система правил, разделяемых членами организации. Такие правила включают в себя разнообразные психологические конструкты, например, отношения, ценности, убеждения, нормы и поведение. Это нечто большее, чем просто поведенческие практики, которые мы наблюдаем в повседневной производственной деятельности. Она имеет отношение к глубоко ускоренным ценностям и убеждениям, которые считают важными для себя не только отдельные работники, но и вся организация в целом
2003	Т.О. Соломанидина	Организационная культура – социально-духовное поле компании, формирующееся под воздействием материальных и нематериальных, явных и скрытых, осознаваемых и неосознаваемых процессов и явлений, определяющих единство философии, идеологии, ценностей, подходов к решению проблем и поведения

Продолжение таблицы 2

1	2	3
		персонала компании и позволяющих организации продвигаться к успеху
2006	Геденон Кунда	Организационная культура как понятие, применяемое для описания организации, причины поведения, демонстрируемые членами организации. Более того, культура объясняет происхождение порицания и критики, а также признания линии поведения людей внутри организации, включая все характеристики, что делает организацию «такой, какая она есть»
2010	Фиона Уилсон	Культура организации означает «стабилизирующую силу, которая сохраняет статус-кво»
2011	Камерон и Куин	Организационная культура является комплексом норм, ценностей, убеждений, постулатов и указаний, которые генерируют коллективную память и общепринятый стиль жизни организации. Это в свою очередь придает людям чувство идентичности и служит руководством, как жить жизнью этой организации
2012	Д. Даубер, Г. Финк и М. Йолс	Организационная культура - это процесс обучения всех сотрудников для формирования собственного набора убеждений
Примечание – Составлено автором на основе источников [6, с. 279-283; 10-34; 35, р. 31; 36-38]		

В последние годы интерес к изучению организационной культуры заметно растет, при этом само же понятие культуры трактуется учеными и практиками неоднозначно [39]. В большей части литературы в области организационного развития и управления изменениями организационная культура оценивается как один из ключевых факторов достижения конкурентного преимущества (competitive advantage). Впервые упоминание об организационной культуре, как главного инструмента в организации для выполнения стратегических задач, появилось в научной литературе США и далее распространилось в другие страны [40].

Особый интерес в научных дискуссиях вызывает вопрос управления организационной культурой. Мнения ученых по этому вопросу очень разнятся, тем не менее, среди них можно выделить три основных. Первое мнение основано на том, что организационная культура управляема, ведома и контролируема [41, 42]. Сторонники второго мнения считают, что культурой невозможно управлять, но возможно манипулировать ею [43]. Третье мнение ученых заключается в том, что изменение организационной культуры – это скорее естественный процесс, а не результат управленческой деятельности или манипуляции [44].

Очевидной причиной неоднозначного мнения по вопросу управления организационной культурой является отсутствие единого определения феномена организационной культуры. Ученые указывают на недостаточность эмпирических исследований организационной культуры, что, как следствие, не

позволяет сформировать достаточно оснований, чтобы прийти к общей теории организационной культуры [39, р. 6].

Американский ученый Эдгар Шейн, внесший значительный вклад в теорию организационного развития и организационной культуры, дает следующее определение, на которое часто ссылаются многие западные и отечественные ученые. Шейн утверждает, что, поскольку любая социальная группа разделяет общую историю, она имеет свою культуру [45]. Кроме того, объединение людей, живущих в пределах одной культуры, может иметь субкультуру.

Организационную культуру Шейн определяет, как модель основных предположений, выработанных или сформулированных определенной группой работников организации в результате длительного процесса, когда эта группа учится справляться с проблемами внешней адаптации и внутренней интеграции [46]. Должно пройти время для того, чтобы эта модель, состоящая из множества элементов, просуществовала достаточно, чтобы могла считаться утвердившейся и, следовательно, могла быть привита новым членам коллектива и воспринята всеми в коллективе как руководство к применению для участия в жизнедеятельности организации [45, р. 18]. Иными словами, организационная культура выражается в разделяемых коллективом основных ценностях (*core values*), убеждениях и предположениях, которые глубоко укоренились в традициях организации, поведении и мышлении сотрудников.

Для более широкого осмысления феномена организационной культуры обратимся к толкованию данного понятия другими авторами. Так, например, Фиона Уилсон в своей работе «Организационное поведение и работа» поясняет, что культура означает «стабилизирующую силу, которая сохраняет статус-кво» [36, р. 74]. Автор отмечает, что большинство организаций, как правило, динамичны. Они могут зависеть от таких переменных как внутренняя и внешняя среда, которые в той или иной степени формируют культуру внутри организаций.

Гедеон Кунда понимает организационную культуру как понятие, применяемое для описания организации, причины поведения, демонстрируемого членами организации. Более того, культура, по его мнению, объясняет происхождение порицания и критики, а также признания линии поведения людей внутри организации, включая все характеристики, что делает организацию «такой, какая она есть» [35, р. 18]. Можно допустить, что данное объяснение служит в поддержку определения, предложенного Дилом и Кеннеди [47], Петерсом и Уотерманом.

Камерон и Куин [48] дополняют эту мысль тем, что организационная культура является комплексом норм, ценностей, убеждений, постулатов и указаний, которые генерируют коллективную память и общепринятый стиль жизни организации. Это в свою очередь придает людям чувство идентичности и служит руководством как жить жизнью этой организации.

Мартин и др. [49], представляют организационную культуру как трехспектральную структуру, которая включает в себя систему ценностей, интерпретации и практику применения в деятельности организации. В

организациях, по мнению ученых, необходимо существование элементов интеграции, конфликтов, власти и неопределенности. С другой стороны, формирование культуры - это процесс обучения, поскольку основатели организации считают, что важным элементом является установление набора убеждений [38, р. 7].

Организационная культура понимается как «паттерн (схема, модель, рамки) коллективных базовых представлений, обретаемых группой при разрешении проблем адаптации к изменениям внешней среды и внутренней интеграции, эффективность которого оказывается достаточной для того, чтобы считать его ценным и передавать новым членам группы в качестве правильной системы восприятия и рассмотрения названных проблем» [50, 51].

Изменения в культуре, помимо материальных аспектов, также включают переопределение значений культуры организации, но не обязательно системы ценностей и ключевых значений [52, 53]. С другой стороны, некоторые аспекты, которые укоренились в культуре трудно изменить, поскольку культура может быть подвержена изменению: изменения в поведении не обязательно означают изменения в убеждениях и ценностях [54, 55].

Однако культура постоянно формируется и трансформируется, как группы людей социально взаимодействуют друг с другом в состоянии потока и без какой-либо четких границ [56]. В рамках данного контекста для культурных изменений необходима открытость для новых идей [57].

Таким образом, организационная культура – это модель жизни организации, принимаемая всеми членами организации, имеющая влияние на поведение своих членов и саму организацию в целом естественным путем. Другими словами, понятие «организационная культура» - это процесс, в котором группа людей в рамках организации взаимодействует с внутренними и внешними переменными. Организационная культура формирует чувство принадлежности к организации, является ориентиром становления частью жизни и истории организации, фактор мотивации персонала.

Необходимо отметить, что существует вертикальное измерение организационной культуры. Так, согласно Шейну, организационная культура имеет три уровня: уровень артефактов, что относится к поверхностному уровню; уровень провозглашаемых ценностей и уровень базовых представлений, относящиеся к невидимому, на первый взгляд, уровню [58], как показано на рисунке 4 ниже.

Артефакты и поведение - это видимые, заметные на взгляд уровни организационной культуры. Уровень артефактов можно наблюдать при взаимодействии с организацией. Он может включать в себя такие видимые факты (артефакты), как применяемые технологии, архитектура и планировка здания, формальная структура, наблюдаемое поведение, язык, церемонии, ритуалы, манера общения, форма одежды, речевые обороты, символика, правила. Такие элементы организационной культуры достаточно видимы, соответственно, изменение их едва ли окажется сложным.

Второй уровень организационной культуры невидимый. Это ценности и убеждения, разделяемые членами организации. Эти элементы требуют исследования, чтобы определить их и понять.

Наряду с этим, Шейн [58] выделяет разницу между ценностями и убеждениями. Ценности больше несут оттенки морали и этики, в то время как убеждения говорят о том, что люди думают. Основу общих представлений и убеждений составляют коллективный опыт, общая история успеха организации.

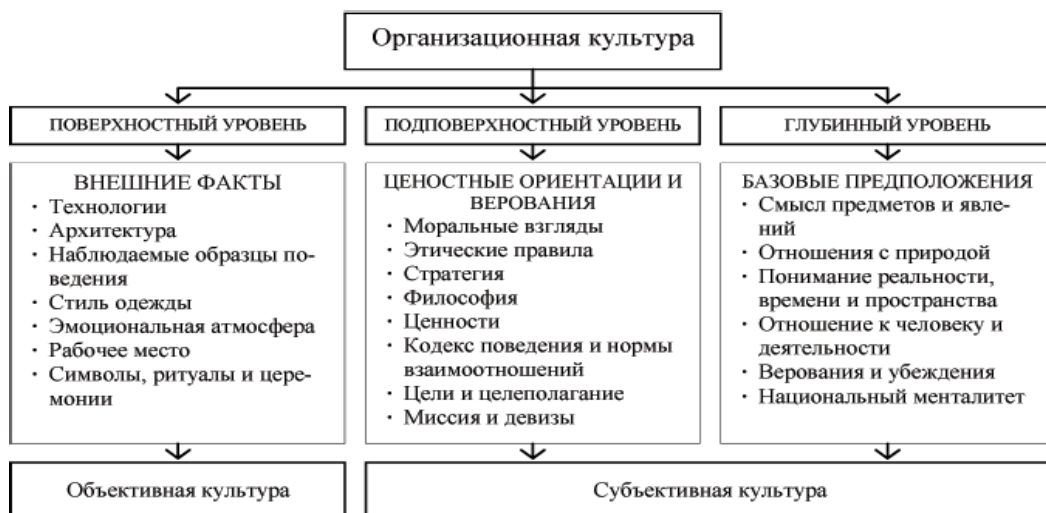


Рисунок 4 – Уровни организационной культуры по Эдгару Шейну

Примечание – Составлено по источнику [58, с. 35]

Ценности организации, в том числе, следует понимать как путеводитель или руководство к действиям и принципам, в соответствии с которыми члены коллектива выделяют важное для них как группы. В результате этого, они формируют свою модель поведения и отношение в определенных ситуациях [58, с. 35-42].

Третий уровень культуры - это базовые представления. Под этим понимается «глубинный» уровень культуры организации. Базовые представления находятся на подсознательном уровне сотрудников, поэтому они могут быть причиной выстраивания определенной линии поведения и поступков, что для членов организации кажется естественным. Согласно Шейну, третий уровень организационной культуры служит источником ценностей в организации.

Д. Руссо [60] также утверждает, что существует два аспекта организационной культуры: поверхностный и глубинный. В то время как поверхностные элементы организационной культуры содержат образцы поведения и заметные взгляду символы, ритуалы, традиции, глубинный уровень состоит из основных принципов, предположений и убеждений. Вместе с этим, некоторые ученые подчеркивают важность видимого уровня организационной культуры, утверждая, что именно эти характеристики формируют поведение и склонны менять культуру [47, р. 27].

Шейн и Руссо сходятся во мнении, что это может быть ошибочным выводом. Они аргументируют это тем, что, для того чтобы лидеры и руководители могли влиять и управлять организационной культурой, им предстоит сосредоточиться на убеждениях и чувствах людей. Это, как следствие, поможет понять внутренний мир коллектива, с какими внутренними переживаниями персонал организации проживает.

Данный аспект представляет особую значимость, так как один из аргументов настоящего исследования заключается в том, что внедрение новых подходов к управлению персоналом государственных органов Казахстана, новых ценностей государственной службы в силах изменить качество государственной службы при условии понимания глубинных элементов организационной культуры и умения управлять ею. А это вероятно при условии диагностических мероприятий, определения видов работы по изменению культуры и модернизации сознания общества.

По мнению некоторых ученых, диагностировать организационную культуру на уровне провозглашаемых ценностей всегда затруднительно, так как ценности не всегда бывают демонстративно выражены. Важно также знать, что существует ряд факторов и условий, влияющих на формирование и развитие организационной культуры. Карлофф представляет схему влияния факторов на организационную культуру следующим образом (рисунок 5).



Рисунок 5 - Схема влияния факторов на организационную культуру

Примечание – Составлено по источнику [30, с. 41]

Для общего понимания сути организационной культуры Т.О. Соломанидина приводит следующее объяснение, представленное на рисунке 6. В понимании организационной культуры во главу угла ставятся ценности.



Рисунок 6 – Суть организационной культуры

Примечание – Составлено по источник [34, с. 437]

В зависимости от иерархии должностей и специализации организации можно выделить три организационные субкультуры [44, р. 57]. Это культура руководителей (culture of executive offices), культура генераторов (culture of engineers) и культура исполнителей (culture of operators).

Для формирования общей сильной единой организационной культуры и управления ею необходимо изучить содержание этих трех субкультур [61, 62]. Именно в этом и заключается мастерство руководителя, обладающего талантом распознавания сильных и слабых элементов культуры в коллективе, умением свести к нулю деструктивные ее проявления.

Следует отметить, что существует связь национальной культуры с культурой организации. В то время, когда организационная культура касается образа жизни определенной группы людей, то национальная культура имеет более широкие горизонты [63]. Более того, как утверждает Чианг [64], чтобы понять систему ценностей определенной группы и отличить ее культуру от других, нужно анализировать культуру на макроуровне, другими словами, на национальном уровне. Иесунга дает хорошие примеры, сравнивая американские и французские национальные культуры. Так, например, воспоминания о Второй мировой войне по-прежнему вызывают глубокие эмоции во Франции, в то время как американцы выражают смутные впечатления от этой войны. Среди респондентов из США события 11 сентября 2011 года по-прежнему сильно связаны с бедствием и угрозой для нации, в то время как во Франции это событие едва связывают с катастрофой [65]. Это сравнение означает, что общие воспоминания людей, как правило, объединяют членов нации, заставляя их думать, вести себя и верить иначе, чем другие культуры.

Хофстеде [66, 67], Смит и Дуган [68], Хэмпден-Тернер и Тромпенаарс [69] также подчеркивают важность знания культуры на макроуровне при изучении организационной культуры. Это объясняется, тем, что организационные культуры, как отмечалось выше, могут быть следствием национальной культуры.

Наиболее обоснованные эмпирические исследования по национальной культуре представлены Хофстеде - голландским социальным психологом и антропологом. Хофстеде оценивает культуру в соответствии с культурными

измерениями, которые стали частью «нормальной науки» [66, р. 481]. По его мнению, именно национальная культура влияет на поведение членов коллектива и определяет динамику внутри организаций [67, р. 30-37].

В изучении организационной культуры Хофстеде, в отличие от этнографов, таких как Ван Маанен, Шейн и Кунда, использует количественный подход на основе опросов. Он считает культуру независимой и зависимой переменной. Изучив подразделения корпорации IBM в 66 странах в период с 1967 по 1973 год, Хофстеде категоризирует культуру на основе четырех биполярных измерений, таких как дистанция власти, индивидуализм против коллективизма, мужественность в сравнении с женственностью, избегание неопределенности [64, р. 1548-1549].

Количественные исследования были проведены также Смитом и Дуганом, Хэмпден-Тернером и Тромпенаарсом на основании другой гипотезы. Например, Хэмпден-Тернер и Тромпенаарс изучали культуру, применяя измерение индивидуализм-коллективизм. Хофстеде, Тромпенаарс и Хэмпден-Тернер рассматривают культуру как процесс [70]. Они отмечают важность изучения национальной культуры в международном бизнесе. Без знания культуры страны, менеджеры могут столкнуться с непониманием из-за культурных различий. В качестве примера приводится ситуация, когда сотрудник европейской нефтяной компании отказался принимать подарки от корейского поставщика «из страха в обвинении в подкупе». Последний, поняв отказ как знак принести «нечто большее», принес дорогие подарки. Позже партнеры поняли, что именно культурные различия вызвали непонимание [71, р. 197].

Отечественная научная литература менее богата исследовательскими работами в области связи национальной культуры с организационной культурой, национальных ценностей с ценностями государственной службы. Исторически сложилось так, что население Казахстана состоит из более 130 национальностей и этнических групп со своей культурой. Представленность множества культур может осложнить идентификацию общих базовых национальных ценностей.

По мнению казахстанских ученых, одной из стереотипных особенностей казахского народа является трайбализм. Роль генеалогического древа, трайбализм и клановая солидарность имеют большое значение в карьере и ведении бизнеса. Казахстанский исследователь А. Забирова [72] поддерживает выводы, сделанные М. Чехом. По мнению Чеха, неофициальные связи стали нормой для ведения бизнеса в большинстве постсоветских государств [73].

Примечательно, что многие исследователи обнаружили общие культурные особенности для большинства бывших советских республик. Культура в этих республиках в основном характеризуется как коллективистская с патерналистскими работодателями [74]. Это подразумевает, что руководители заботятся о сотрудниках, и сотрудники воспринимают это как норму. Также отмечаются признаки иерархии власти в организациях. Многие люди склонны к подчинению и высокой приверженности работе [75]. Еще одним отличительным аспектом макрокультуры, в том числе в Казахстане, является бюрократия [76, р. 200]. Бюрократия имеет тенденцию вызывать разного рода проволочки и волокиту, что становится препятствием для эффективного ведения бизнеса.

Влияние трайбализма и клановости в государственной службе Казахстана вызывает неуверенность среди государственных служащих. Неравные возможности развития карьеры в результате существующего кумовства, патронажа и относительно низко конкурентной заработной платы также влияют на уровень неопределенности. По мнению А. Байменова [77], сравнение опыта стран-участников Регионального хаба в сфере государственной службы показывает, что имеет место культура патронажа, что отрицательно влияет на результаты деятельности государственных органов, утечку талантливых специалистов, а также сказывается на морально-психологическом климате коллективов. В этой связи принципы меритократии могут быть противовесом патронажа и неформальных связей в рядах государственной службы.

Характеризуя организационную культуру казахстанского государственного сектора в сравнении с французской, Муратбекова-Торон [75, р. 222] подчеркивает, что государственные служащие в Казахстане менее склонны к риску и инициативности. В целом, чиновники в Казахстане предпочитают не проявлять инициативу и ответственность, а придерживаться инструкций и процедур, что зачастую воспринимается как ответственное отношение к функциям и качеству работы государственных служащих в Казахстане.

Эмрих-Бакенова [78], анализируя предыдущие этапы развития государственной службы Казахстана, отмечает фаворитизм и патронаж как явления присущие государственным органам. Эти явления служат барьером или отрывом власти от уровня исполнителей, нарушают коммуникацию, непрерывность и создают неустойчивость в процессе реформ.

В целом, ученые сходятся во мнении, что организационная культура, по сути, сложна для понимания и осмысления, потому что она абстрактна. Для этого исследователи прибегают к категоризации понятий и явлений. Упорядочение наблюдаемых явлений, как объясняет Шейн, помогает определить «возможную базовую структуру» происходящих явлений в организации, возможно, предопределить будущие явления [58, с. 157].

В научном мире существует большое количество типологий организационной культуры, изучению которых посвящен целый ряд эмпирических исследований. Наиболее известной является типология К. Камерона и Р. Куина. Она построена на рамочной конструкции конкурирующих ценностей на основе отбора 39 индикаторов, что в комплексе составляет набор индикаторов организационной эффективности по двум центральным измерениям (рисунок 7):

- 1) гибкость и дискретность (индивидуальность) – стабильность и контроль;
- 2) внутренняя ориентация (контроль) и интеграция – внешняя ориентация (позиционирование) и дифференциация.



Рисунок 7 - Рамочная конструкция конкурирующих ценностей

Примечание – Составлено по источнику [37, p. 51-62]

В результате применения этих индикаторов выделяют четыре типа культуры: иерархическая (бюрократическая), рыночная, клановая, адхократическая. Эти доминирующие типы организационной культуры являются основой методики ОСАИ – инструмента диагностики организационной культуры. Авторы отмечают, что название каждого типа основано на научных знаниях о психологии личности, теории организации. Ценности и критерии эффективности в каждом квадранте соответствуют определенному типу поведения людей в организации (таблица 3).

Таблица 3 - Характеристика типов организационной культуры по Камерону и Куину

<p><i>Клановая культура</i></p> <p>Очень дружелюбное место работы, где у людей масса общего. Организации похожи на большие семьи. Лидеры или главы организаций воспринимаются как воспитатели и, возможно, даже как родители. Организация держится вместе благодаря преданности и традиции. Высока обязательность организации. Она делает акцент на долгосрочной выгоде совершенствования личности, придает значение высокой степени сплоченности коллектива и моральному климату. Успех определяется в терминах доброго чувства к потребителям и заботы о людях. Организация поощряет командную работу, участие людей в бизнесе и согласие</p>	<p><i>Адхократическая культура</i></p> <p>Динамичное предпринимательское и творческое место работы. Люди готовы к инициативам и идти на риск. Лидеры считаются новаторами и людьми, готовыми рисковать. Связующей сущностью организации является преданность экспериментированию и новаторству. В долгосрочной перспективе организация делает акцент на росте и обретении новых ресурсов. Успех означает производство/предоставление уникальных и новых продуктов и/или услуг. Важно быть лидером на рынке продукции или услуг. Организация поощряет личную инициативу и свободу</p>
<p><i>Иерархическая (бюрократическая) культура</i></p> <p>Очень формализованное и структурированное место работы. Тем, что делают люди, управляют процедуры. Лидеры гордятся тем, что они – рационально мыслящие координаторы и организаторы. Критически важно</p>	<p><i>Рыночная культура</i></p> <p>Организация, ориентированная на результат, главной заботой которой является выполнение поставленной задачи. Люди целеустремленны и соперничают между собой. Лидеры – уверенные руководители и суровые конкуренты. Они непоколебимы и</p>

<p>поддержание плавного хода деятельности организации. Организацию объединяют формальные правила и официальная политика. Долгосрочные заботы организации состоят в обеспечении стабильности и показателей плавного хода рентабельного выполнения операций. Успех определяется в терминах надежности поставок, плавных календарных графиков и низких затрат. Управление персоналом построено на гарантии занятости и социальной защищенности</p>	<p>требовательны. Организацию связывает воедино акцент на стремлении побеждать. Репутация и успех являются общей заботой. Фокус перспективной стратегии настроен на конкурентные действия, решение поставленных задач и достижение измеримых целей. Успех определяется занятием позиций на рынке и увеличением рыночной доли. Важно конкурентное ценообразование и лидерство на рынке. Стиль организации – жесткая конкурентоспособность</p>
<p>Примечание – Составлено по источнику [79]</p>	

Помимо типологии организационной культуры Камерона и Куина, особый интерес представляет модель швейцарского ученого Д. Денисона (рисунок 8), также состоящая из четырех культурных составляющих эффективной организации: вовлеченность, согласованность, адаптивность, миссия. По мнению Денисона, эффективной организации присуща способность самостоятельно решать задачи внутренней интеграции и внешней адаптации [80].

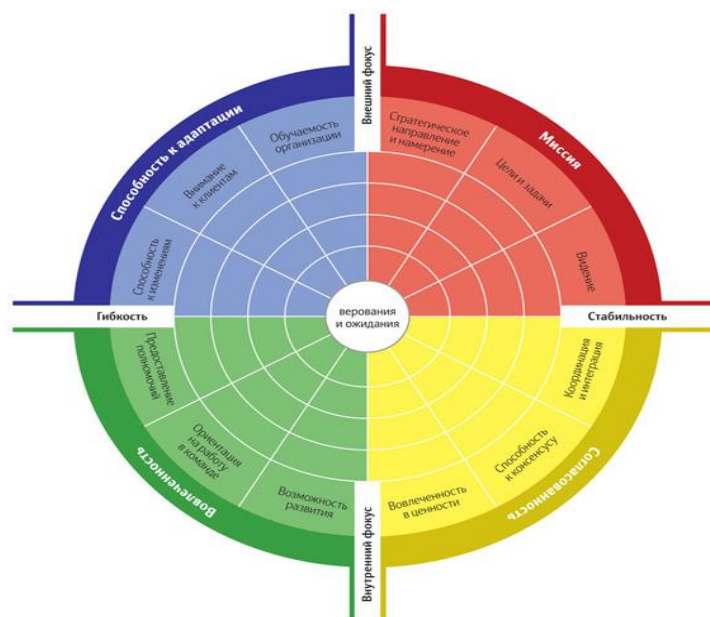


Рисунок 8 – Организационная культура согласно Д. Денисону

Примечание – Составлено по источнику [80]

Составляющими модель Денисона являются вовлеченность, согласованность, способность к адаптации, миссия. Под вовлеченностью понимается состояние, при котором персонал осознает, что его деятельность тесно связана с целями организации, сотрудники наделены полномочиями и ответственными ролями, есть осознание значимости работы в команде, приоритет отдается развитию человеческого потенциала. Согласованность

представляет собой значительный уровень интеграции и координации. Адаптивность характеризует состояние гибкости организации в работе с потребителями, готовность принять на себя риски, учиться на своих ошибках, способность к изменениям. Миссия формулирует цели и направление стратегического развития организации для будущего развития и процветания организации [81].

Американский ученый Ч. Хэнди предлагает свои четыре типа организационной культуры: культура власти, культура роли, культура задачи и культура личности [82]. Культура власти присуща небольшой организации с ясно выстроенной иерархией с абсолютным источником власти. Люди в организации способны на риск, личную преданность и адаптивность. Культура роли свойственна большим организациям, где есть четкое распределение ролей и выстроено управление сверху вниз, установленные правила и процедуры позволяют двигаться организации по предсказуемому сценарию развития.

Г. Хофстеде предлагает свои параметры определения организационной культуры:

- дистанцированность от власти – восприятие власти;
- индивидуализм – коллективизм;
- напористость (нацеленность на достижение результата любой ценой);
- избегание, неприятие неопределённости;
- краткосрочная ориентация на будущее – долгосрочная ориентация на будущее (стратегическое мышление) [83, 84].

Организационная культура имеет горизонтальное измерение, которое выражается четырьмя формами культуры (рисунок 9) [6, с. 277].



Рисунок 9 - Основные формы организационной культуры

Примечание – Составлено автором

Наибольший интерес представляют следующие две формы организационной культуры организации: экономическая и социально-психологическая культуры.

Экономическая культура организации является результатом экономического поведения организации, характеризующейся наличием и уровнем экономического механизма и инструментов для стимулирования и мотивации сотрудников организации. Экономическая культура включает: культуру производства – культуру организации труда, условий труда, средств труда и др.; культуру распределения; культуру потребления; культуру обмена.

Социально-психологическая культура обусловлена механизмом мышления сотрудников. Социально-психологическая культура включает множество компонентов, наиболее явные из них: культура руководителей, сотрудников; этическая и эстетическая культура; культура поведения (мотивации); культура коммуникаций; культура разрешения конфликтов.

Политическая культура организации зависит от руководителя организации и его ориентированности на изменение, улучшение и эффективность, умения менять привычный стиль, методы и инструменты управления организацией, разрабатывать новые подходы к деятельности организации.

Правовая культура зависит от совокупности правовых знаний в виде норм, убеждений и установок, создаваемых в процессе деятельности организации.

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что ядром организационной культуры являются ценности, в большей или меньшей степени, разделяемые всеми членами организации. Ценности могут быть как позитивными, ориентирующими людей на такие образцы поведения, которые поддерживают достижение организационных целей, так и негативными, которые отрицательно влияют на организационную эффективность. В этой связи изучение типологии организационной культуры полезно в процессе управления организационной культурой. Управление же вряд ли возможно без мер изменения и развития организационной культуры. Это в свою очередь возможно при выборе подходящих и приемлемых инструментов развития организационной культуры определенного типа.

Анализ понятия «организационная культура» и подходов к изучению данной категории позволяет согласиться с мнением большинства авторов о том, что все принципы и ценности должны быть приняты и разделяемы каждым членом организации. В данном контексте все ценности и принципы должны быть ориентированы на сотрудничество и взаимодействие с внутренней и внешней средой. Это объясняется все большей актуальностью сотрудничества между государственными органами. Сотрудничество и межведомственное взаимодействие стимулируют развитие эффективной системы ценностей и организационной культуры государственных органов.

Таким образом, в данном параграфе приведены основные доводы к определению сущности понятия организационной культуры. Рассмотренные формы, составляющие элементы и типы организационной культуры, позволяют понять ее суть и значимость для эффективной работы организаций. В контексте такого понимания, а также с учетом характера деятельности государственных

органов, предлагается авторское определение организационной культуры государственной службы: «Организационная культура отражает образ жизнедеятельности организации, где все принципы и ценности, принимаемые и разделяемые работниками государственных органов, ориентированы на сотрудничество и взаимодействие с внутренним и внешним миром.

Темпы глобальных изменений и быстро меняющаяся ситуация в области развития возлагают высокий уровень требований к потенциалу правительств, систем государственного управления и государственной службы, в том числе к организационной культуре и управлению.

1.2 Управление организационной культурой

Опыт успешных организаций показывает, что организационное развитие происходит благодаря организационным изменениям, что во многом зависит от выработанных подходов к повышению эффективности и качества труда в целях реализации миссии организации. Известные зарубежные исследователи, такие как Камерон, Куин, Шейн, Риордан, Денисон, Оучи, Хампден-Тернер, Кунлифф и др., изучающие вопросы организационной теории, управления, рассматривают организационную культуру как ключ к достижению организационных целей. Успешное развитие организации зависит от использования потенциала человеческих ресурсов, формирующего организационную культуру как ключевой элемент в выполнении миссии организации и достижении основных целей развития [86].

Американские ученые, занимающиеся исследованием организационного управления и организационной культуры государственного сектора, подтверждают мнение ряда коллег из других стран о том, что организационная культура является невидимой мощной силой в развитии организации. Организационная культура может выступать «негласным механизмом контроля» и формирования желаемого поведения в организации, служить фактором мотивации [87].

Вместе с тем, существует и противоположное мнение экономистов об отношении организационной культуры к эффективности деятельности организации. По их мнению, организационная культура может быть и деструктивной, мешая достижению корпоративных целей организации и ее развитию [81, с. 70-73]. Организационная культура, наряду с сильными элементами, также может иметь слабые, иными словами деструктивные элементы. Такими элементами могут выступать: склонность членов организации к конфликтам, малоэффективная система управления персоналом, коррупция, некомпетентность персонала, слабая преемственность накопленного уникального опыта и знаний в организации, неблагоприятное поведение неформальных лидеров, низкая этика работников и т.д. Подобные характеристики организационной культуры могут оказаться сложно управляемыми и привести к нежелательным результатам деятельности организации в целом [46, p. 50].

В формировании эффективной организационной культуры такие характеристики, как отрицательная реакция и закрытость персонала к

изменениям, новациям, могут говорить о неприятии изменений, указывать на некомпетентность персонала, свидетельствовать о слабо выстроенной коммуникации в организации, выражать нежелание отдельных личностей выйти из зоны комфорта и привычной рабочей жизни. Все это в совокупности может выступать «силой сопротивления», которая не разделяет новые цели организации, становясь деструктивной силой [86, с. 99].

Дж. Коттер [41, р. 29-32] определяют противоборствующие силы в коллективе как движущие и сдерживающие силы. При внедрении изменений сдерживающая сила может оказать значительное препятствие предполагаемым изменениям в организации. В определенной степени это зависит от того, насколько сильна существующая культура, насколько сильна движущая сила.

В качестве движущей силы, выступающей противовесом деструктивным силам, признаются ценности организации. Достаточно представительным в этой связи является набор ценностей, заложенный в основу методологии ООН и характеризующий качественное государственное управление (good governance). Эти показатели включают в себя ценности содержательных сфер деятельности и формы их осуществления – государственного администрирования (таблица 4).

Таблица 4 - Ценности государственного управления по методологии ООН

Политические ценности	Ориентация на консенсус (consensus oriented).
	Совместная работа граждан и власти (participation)
	Отзывчивость, оперативность реагирования (responsiveness)
Правовые ценности	Равенство и недискриминация. (equity and inclusiveness)
	Верховенство права (rule of law)
Социально-экономические ценности	Результативность, эффективность и экономичность (effectiveness and efficiency)
Универсальные ценности	Прозрачность (transparency)
	Подотчетность (accountability)
Примечание – Составлено по источнику [88]	

Существующая теория не позволяет уверенно утверждать, что организационная культура всегда приводит к успеху организации и конкурентному преимуществу. Эффективности работы организации можно добиться только в том случае, если коллектив наделен сильными позитивными характеристиками. Данное мнение поддерживается Оучи, Кунда, Дилом и Кеннеди, [13, р. 21-22; 35, р. 42; 89, р. 500]. Согласно их выводам, успешные организации имеют особые отличительные элементы, ярких лидеров, развитую управленческую культуру, которые делают организационную культуру позитивной и, как следствие, ведут к наилучшим достижениям.

Как показывает практика, успешные менеджеры организаций все чаще признают важность организационных изменений для развития позитивной организационной культуры. Организации с позитивной культурой, с сотрудниками, которые объединены общими ценностями, имеют высокую производительность по сравнению с организациями со слабой культурой [90].

Сильная организационная культура обеспечивает успех в деятельности организации и формирует положительный имидж в обществе. Сильным организационным культурам, по мнению Шейна [45, р. 112], Камерона и Куина [79, с. 111], Турчинова [2, с. 32], характерны лояльность к организационным изменениям, сплоченность, открытость персонала, умение адаптироваться к изменениям внешней среды, сильные лидеры, набор взаимосвязанных общепринятых представлений о значимости работников, важности учета интересов всех заинтересованных сторон. Сильная организационная культура и ее взаимосвязь с миссией и стратегией организации являются рычагами управления персоналом и эффективности организации [86, с. 99-100].

Таким образом, позитивная организационная культура – это условие, когда ценности, нормы, планы, традиции в организации совпадают с целями организации, создавая благоприятные условия для их достижений. Силу такой культуре придает заметно преобладающий процент членов коллектива, действительно признающих и разделяющих общие ценности организации.

Ценности организации могут быть как позитивными, ориентирующими людей на такие образцы поведения, которые поддерживают достижение организационных целей, так и негативными, которые отрицательно влияют на организационную эффективность (таблица 5).

Таблица 5 - Примеры позитивных и негативных ценностей в государственных органах

Позитивные ценности	Негативные ценности
Работа может быть выполнена только на отлично	Начальству доверять нельзя, доверять можно только друзьям
В споре рождается истина	Ты начальник – я дурак, я начальник – ты дурак
Интересы потребителей государственных услуг превыше всего	Не высовывайся
Успех государственного органа – это мой успех	Хорошо работать – это не самое главное в жизни
Настрой на взаимопомощь и поддержание хороших отношений с коллегами по работе	Клиенты – случайные люди, они доставляют только неудобства и мешают работе
Не конкуренция, а сотрудничество в деятельности на общую цель	Всю работу не переделать
Примечание – Составлено по источнику [5, р. 271-273]	

Сильная организационная культура в организации - это результат общей истории успеха, общих ценностей, общих целей, объединяющих членов коллектива. В этой связи управление организационной культурой, включающее такие инструменты, как нормы, ценности, лидерство, культура управления, играет важную роль в обеспечении эффективной жизнедеятельности организации [91, 92].

Анализ литературы, посвященной управлению организационной культурой, показывает, что одним из его ключевых моментов является

понимание нужд конечного потребителя продуктов деятельности и услуг, ожиданий общества от деятельности организации. Успешность организации зависит от культивируемых ценностей, установленных принципов работы и стратегии развития, обеспечивающих ожидания и формирующих желаемую организационную культуру.

Таким образом, обзор научной литературы позволяет сделать вывод: организационная культура и основные ценности в организации имеют значение [93, 94]. Более того, умение управлять и развивать организационную культуру, а значит изменять ее по более благоприятному сценарию в соответствии с миссией, целью и задачами организации, является важным фактором в процессе успешного развития. На важность не только диагностики организационной культуры, но и умения управлять ею, указывают в своих трудах Петерс и Уотерман, Ионова, О'Риордан, [4, p. 24; 95, 96].

Организационная культура – мощный феномен, свойство и сила которой заключаются в синергетическом эффекте, так как она разделяема всеми членами коллектива. Оценивая влияние организационной культуры на эффективность деятельности организации, можно вывести следующую параллель: состояние организационной культуры органов государственной службы влияет на эффективность государственного управления в целом. Принято считать, что одной из функций организационной культуры является мотивирующая. Например, чувство принадлежности работника к организации с позитивной организационной культурой служит сильной мотивацией к работе [93, с. 75; 94, с. 149]. В коллективе с сильной организационной культурой сотрудник, чувствуя себя частью организации, выстраивает линию поведения именно в интересах и на пользу своей организации. В масштабе организации степень влияния организационной культуры может оказаться значительно больше в сравнении с механизмами мотивации труда персонала.

На сегодняшний день культура становится мощным инструментом организации. Она формирует поведение, систему ценностей, дает членам организации чувство общности и устанавливает осознанный и принимаемый всеми фундамент для принятия решений [97-100].

Некоторые исследователи утверждают, что культура просто существует и не может создаваться или управляться индивидуумами. Согласно их мнению, «сколько бы менеджеры ни старались, они не могут изменять или управлять подсознательными предположениями и ценностями, которые определяют поведение людей. Причина в том, что, по определению, эти предположения индивидуумами не осознаются» [101].

Концепция Шейна, которая была изложена в первом параграфе, полагает, что организационная культура является основным инструментом адаптации, с помощью которого работники организации обучаются справляться с проблемами выживания. Предполагается, что там, где культура перестает быть полезной для поддержания форм поведения людей, они обучаются различным способам легитимации старых или новых форм поведения, которые, в конечном счете, могут превратиться в новую систему ценностей и убеждений. В этом заключаются основные аргументы Шейна и тех исследователей, которые

считают не только возможными, но и необходимыми, изменения культуры и ее трансформацию.

Возможность управления культурой организации отмечает С. Роббинс, предполагая, что «если допустить, что менеджеры не могут провести организацию через спланированные изменения культуры, то следует признать, что сама культура имеет ограниченное практическое применение и представляет в основном академический интерес» [102]. Р. Килман утверждает, что если культурой не управлять, то организация напрасно тратит время и деньги, оставаясь со своими устаревшими предположениями о своем деловом окружении [103].

П. Бейт считает, что культура способна заблокировать людей в их проблемах. Сентиментальная приверженность старой культуре или ее сила могут стать причиной отказа от необходимой трансформации культуры или существенно их затруднить [104].

Таким образом, перечисленные аргументы приводят к выводу, что организационной культурой можно и необходимо управлять. Мнения исследователей по вопросу о возможности управления культурой едины в одном: культура оказывает всепроникающее воздействие на деятельность организации.

Как отмечают исследователи, результаты управления культурой часто непредсказуемы, управление культурой чревато непредвиденными последствиями для организации [105]. Причину этого многие видят в том, что, хотя культура организаций, так же, как и культура общества, может и должна изменяться, направления этих изменений не поддаются строгому контролю. Эти доводы выглядят убедительными и указывают на необходимость для любой организации, всерьез пытающейся изменить культуру, создать видение, какой должна быть новая культура. К сожалению, многие менеджеры не очень знают то, что они хотят изменить, и неспособны сформировать видение будущего, которое само по себе характеризуется неопределенностью. В действительности, вместо того чтобы анализировать и планировать, менеджеры склонны к реактивному подходу, т.е. к реагированию на проблемы после того, как они уже возникли [7, с. 175].

Из всего этого следует вывод, что необходимо понимать и ясно представлять, как управлять культурой организации и какие результаты можно получить в результате управления. Необходимо иметь в виду, что стратегические цели будут достигнуты в любой организации, если есть «сильная культура организации» и желание изменить ее.

Организационная культура характеризуется определенными признаками. Основными признаками организационной культуры являются:

- назначение организации (миссия, цели, задачи, приоритеты);
- быстрота обновления тех или иных сторон деятельности (например, технологии);
- совместно разделяемые взгляды и ценности, нормы и убеждения;
- нравственные принципы и деловая этика;
- стиль управления;

- предпочтение групповых или индивидуальных форм принятия решений;
- критерии достижения целей и оценки результатов деятельности организации и сотрудников;
- характер отношения руководства к персоналу;
- ориентация на самостоятельность, независимость или подчиненность;
- преданность или безразличие людей по отношению к организации;
- преобладание духа сотрудничества или соперничества в коллективе;
- источник и роль власти;
- средства внутренней интеграции в коллективе (язык, мифы и ритуалы, приемы отбора и включения новых членов в организацию, способ распределения власти, стиль взаимоотношений, система поощрения и наказания).

В исследованиях вопроса управления культурой, как показывает анализ литературы, наблюдается некое недопонимание вопроса и два противоречивых подхода. Одни авторы рассматривают культуру как поведение, другие – как систему ценностей и предположений. Следствием этого является отсутствие убедительной концептуальной модели, способной определить изменения глубинных ценностей. В большей части литературы предлагаются малоубедительные трактовки изменений культуры, которые приравниваются к изменениям поведения, либо просто предполагается, что изменения поведения в долгосрочной перспективе приводят к изменениям культуры.

В этой связи назрела объективная необходимость изменения и развития организационной культуры с целью ориентации деятельности государственных служащих на интересы населения и достижение результатов в условиях динамично развивающегося технологического прогресса. Иными словами, назрела необходимость внедрения в практику механизмов управления организационной культурой, точнее ее развитием.

Развитие и управление организационной культурой неразрывно связаны с развитием лидерства, культивированием ценностей. Как показывает практика государственной службы Великобритании [105, р. 8; 106], почти все без исключения руководители государственного сектора определяют основные организационные ценности как средство укрепления культуры и изменения поведения сотрудников.

Суть понятия «управление развитием организационной культуры» предполагает, что развитие организационной культуры подразумевает целенаправленное и закономерное изменение стиля жизни организации. Это может происходить естественным путем, реагируя на внешнюю среду и процессы внутри организации, так и целенаправленным, управляемым разными методами влияния на культуру, сознание и поведение людей в организации. Развитие культуры организации следует рассматривать как поэтапное изменение качественного состояния организации, включая ее членов, стиля работы. Исходя из этого, под управлением развитием организационной культуры понимают структурный подход к созданию благоприятных условий для поэтапного изменения качественного состояния организации из текущего в желаемое будущее состояние.

Управление организационной культурой осуществляется четырьмя способами:

- игнорирование культуры;
- попытка действовать в рамках существующей культуры;
- изменение культуры;
- изменение стратегии.

Все эти способы применяются в практике управления организационной культурой в той или иной степени. Культура, которая серьезным образом препятствует эффективному проведению в жизнь выбранной стратегии организации, может быть полностью игнорирована. Попытка действовать в рамках существующей культуры требует подстраивания системы управления под существующую в организации культуру. Изменить культуру пытаются в случае изменения стратегии развития. Способ изменения стратегии применяется с целью ее подстраивания под существующую культуру.

Новые вызовы в динамично развивающемся, конкурентном мире требуют незамедлительного принятия комплекса мер по внесению изменений и развитию государственных органов и государственных организаций. В контексте текущего состояния развития государственной службы Казахстана необходимо отметить, что декларируемые цели, задачи в стратегических программных документах, посланиях Главы государства, национальных планах, требования времени и общества, ожидания от продолжающейся реформы государственной службы, можно оценивать как новые вызовы. Несомненно, генеральной идеей этих вызовов является развитие и адаптация системы государственной службы и государственного управления к глобальным условиям и темпам, диктуемым временем.

Развитие организации – эволюционный путь развития вверх, от текущего уровня и состояния организации к желаемому уровню. Организационное развитие подразумевает поэтапное внедрение технологий, форм и методов управления организацией, ее структурой и персоналом. Как показывает опыт гражданской службы Великобритании, Австралии, Ирландии, Сингапура, Южной Кореи, организационные изменения должны происходить комплексно, практически одновременно, касаясь всех областей деятельности организации и заинтересованных сторон.

В нашем понимании, организационные изменения должны касаться организационной культуры, организационной структуры, системы управления, стратегии организации, бизнес процессов, процессов наращивания потенциала человеческого капитала и человеческих ресурсов организации (рисунок 10).



Рисунок 10 - Области организационных изменений

Примечание - Составлено по источнику [39-41; 53-54; 88]

О’Риордан [96, р. 20], основываясь на выводах К. Камерона и Р. Куина, считает, что основной причиной провалов многих проектов по изменениям в организациях, к примеру, реинжиниринг бизнес процессов или в управлении качеством (total quality management), являются неудачные попытки изменения организационной культуры. Причина заключается в том, что к процедуре организационных изменений относятся как к технике или программе изменений, когда к изменениям в организации следует относиться как к фундаментальному сдвигу в управлении культивируемых ценностей и культуры, без чего едва ли возможно долгосрочное повышение организационной эффективности [37, р. 12]. Неудачные попытки провести изменения часто порождают разочарование, потерю доверия внешней и внутренней среды.

В практике государственного управления изменения могут быть структурными и организационными. При структурных изменениях государственная служба рассматривается как единая система государственных органов. Организационные изменения направлены на изменения внутри организации, что, как следствие, может повлиять и на внешнюю среду, потребителей услуг, общество.

Существует ряд целей внедрения организационных изменений. Как правило, это организационное развитие, рост производительности, разработка новых услуг, продуктов, новых технологий, рост мотивации персонала, рост удовлетворенности потребителей, укрепление позиции в рейтинге успешных организаций в своей области, пересмотр системы управления и делегирования полномочий, улучшение взаимодействия внутри организации, внедрение инноваций, повышение компетентности персонала и т.д.

Американский ученый И. Ансофф, автор труда «Стратегическое управление», ставшего настольной книгой многих бизнесменов и ученых в области менеджмента и организационного развития, считает, что при внедрении изменений в организации следует учесть ряд условий и возможностей. Согласно Ансоффу, существуют следующие методы внедрения изменений в организации [107] (таблица 6).

Таблица 6 - Методы внедрения изменений в деятельность организации

Метод	Условия применения	Преимущества	Недостатки
Принудительный	Лимит времени для реформирования	Быстрота изменений	Сильное сопротивление
Адаптивный	Отсутствие срочности	Слабое сопротивление	Медленное и неупорядоченное реформирование
Кризисный	Угроза существованию организации	Слабое сопротивление, а на начальных этапах – поддержка	Жесткий дефицит времени и риск неудачи
Управление сопротивлением	Средняя срочность или циклическое реформирование	Регулируемое сопротивление и подгонка к нужному моменту	Сложность планирования и реализации
Примечание – Составлено по источнику [107]			

Рассматривая систему государственной службы Казахстана и характер осуществляемых реформ на протяжении последних лет, необходимо учитывать особенности национальной государственной службы, характер реформ, лимит времени для реформирования, скорость и быстроту изменений, осуществляемых в системе государственной службы, а также ярко выраженное или слабое сопротивление в деятельности государственных органов со стороны работников, руководителей организаций, приводящие к конфликтности инноваций (изменений, реформ, новшеств). Как известно, инновации в деятельности организации традиционно приводят к сопротивлению.

Вышеизложенное позволяет отметить, что именно организационная культура является резервным потенциалом развития любой организации как частной, так и государственной, использование которого позволяет существенно повысить экономическую, политическую, правовую и социально-психологическую эффективность государственной службы. Необходимо также отметить, что современные технологии и условия функционирования государственной службы достигли того уровня, когда руководители государственных органов должны очень быстро и адекватно реагировать на внутренние и внешние изменения. В этой связи вопрос управления и развития организационной культуры, выступающей ключевым ресурсом, способным не только повысить эффективность деятельности, но и конкурентоспособность государственных органов, является актуальным и требует своевременного решения.

1.3 Международный опыт развития организационной культуры на государственной службе

Для динамично развивающейся государственной службы Казахстана, безусловно, полезен зарубежный опыт развития организационной культуры и повышения ее имиджа. Проводимая правительством страны работа над продвижением ценностей государственной службы находит отражение в

принимаемых законах, кодексах, инструкциях, образе мышления граждан страны.

В зарубежной практике отмечается интерес к изучению организационной культуры публичной, или государственной службы. Следует отметить, что теория организационной культуры в значительной степени построена на опыте бизнес компаний. В работах Шейна, Оучи, Денисона, Армстронга, Петерса, Уотермана, Куина, Камерона, Дина, Кеннеди, Кунда и других, к трудам которых часто обращаются ученые, рассматривается опыт компаний бизнес сферы. Широко развернутые исследования организационной культуры компаний бизнеса стали толчком для пересмотра систем управления персоналом в государственном секторе.

Несмотря на полярность частного и государственного секторов, тем не менее, культура ориентации на потребителя и качество товаров и услуг, служение нуждам граждан, находят свою актуальность на государственной службе. Это связано, в первую очередь, с динамикой развития института государственной службы, поиском дополнительных инструментов мотивации персонала и целью повышения качества государственной службы.

В зарубежной практике понятие «государственные служащие» (public servants) более широкое и охватывает как политические и административные должности, так и должности, отнесенные к общественно значимым сферам государственного управления, – работников образования, здравоохранения, транспорта и др. При этом ценности государственной службы изучаются в единстве: ценности общества (public values), ценности общественного служения (public service values), ценности государственной службы (public administration values).

Говоря о ценностных ориентирах зарубежной государственной службы, нельзя не отметить отход многих стран от парадигмы New Public Management (NPM) - модели государственной службы стран ОЭСР. Ключевым и успешным элементом реформы NPM в странах ОЭСР отмечается последовательное политическое руководство. Однако, принципы NPM, основанные на принципах управления частного сектора, в последние годы подверглись критике за «провал в удовлетворении нужд граждан как главной задачи реформы государственного сектора» [108].

Как отмечает Дж. О’Риордан, системы государственной службы стран ОЭСР претерпевают изменения, основанные, прежде всего, на пересмотре ценностей. Спектр задач правительства и ограничения, неизбежно налагаемые политическими структурами, не позволяют напрямую перенять опыт частного сектора в государственный сектор. Более того, основа ценностей частного сектора не может быть тождественна ценностям государственной службы [96]. В этой связи ориентация ряда стран на ценностную модель означает, что именно ценности служения обществу должны быть базовым универсальным регулятором деятельности государственных служащих.

В последние годы в практике зарубежных стран вместо NPM все большую актуальность приобретает новый подход к управлению в государственном секторе - New Public Service (NPS). Фокусом данного подхода служат нужды

граждан и гражданское общество в целом. New Public Service рассматривает главную задачу государственных служащих в проявлении помощи гражданам, в выражении и удовлетворении интересов граждан. Новый подход к государственной службе является наиболее последовательным, ориентированным на то, что центром общественного управления должны быть граждане, сообщества и гражданское общество. NPS подчеркивает важность этоса (идеологии государственной службы), в основе которого лежат ценности, этика, мотивация государственных служащих, направленные на достижение высоких общественных целей [109].

В приведенной ниже таблице 7 сравниваются два подхода к управлению: новое государственное управление (New Public Management) и новая государственная служба (New Public Service).

Таблица 7 – Подходы к государственному управлению

Парадигма	Новое государственное управление	Новая государственная служба
Теоретическая основа	Экономическая теория, позитивистская социальная наука	Демократическая теория
Рациональность и модели поведения людей	Рациональность в техническом, экономическом плане, личная заинтересованность	Стратегический рационализм и интересы граждан
Кому государственные служащие подотчетны?	Клиентам	Гражданам
Роль правительства	Управление, служить катализатором для мобилизации рыночных рычагов	Служить, ведя переговоры, и выступать сторонником интересов граждан
Механизмы достижения стратегических целей	Создание механизмов и инициатив посредством частных и некоммерческих организаций	Создание союза между государственными, некоммерческими и частными организациями
Подход к ответственности	Ориентир на стимулирование результатов работы рынка и личных выгод	Государственные служащие, руководствующиеся законом, ценностями, профессиональными нормами и интересами граждан
Административные действия	Широкие полномочия для выполнения предпринимательских задач	Осторожность, ограниченная ответственность
Предполагаемая организационная структура	Децентрализованные государственные организации с основным контролем внутри	Общая структура совместного общего руководства
Предполагаемая основа мотивации государственных служащих	Дух предпринимательства, желание сократить штат и функции правительства	Служение народу, желание внести вклад в развитие общества
Примечание – Составлено автором на основе источника [109]		

Возвращаясь к толкованию организационной культуры государственной службы, следует отметить, что основным компонентом организационной культуры на государственной службе являются ценности. Именно ценности служат инструментарием к установлению и руководству поведением людей в организациях [110, 111].

Обзор литературы об опыте развития государственной службы разных стран показывает, что успешной является государственная служба, построенная на приверженности ценностям службы. Это ценности, которые, в свою очередь, лежат в основе государственной службы и формируют ее имидж и репутацию.

Провозглашение и культивирование ценностей зависят от принятой модели государственной службы. Суть принятой модели помогает определить список ценностей, на основе которых и возможно разумное развитие института государственной службы. Государство, выбирая свой путь развития и принимая свою модель государственной службы, непременно развивает организационную культуру, сформированную на базе своего набора приоритетных ценностей. Эти ценности и ложатся в основу законов, этических кодексов, правил, и программ обучения государственных служащих.

Как известно, модели государственной службы группируются по организационно-правовой структуре как романо-германская, в практике называемая карьерной моделью, и англо-саксонская, называемая позиционной моделью государственной службы. Известно, что существуют еще и другие модели, действующие в исламских государствах и странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Государственная служба Казахстана развивается на принципах карьерной модели государственной службы. Суть ее заключается в том, что государственные служащие могут строить свою карьеру, пройдя все этапы карьерного пути.

Изучение набора ценностей государственной службы разных стран, показало, что в целом эти ценности очень схожи. Основным объединяющим посылом множества ценностей является добросовестное служение гражданам. Хорошим примером для развития организационной культуры государственной службы Казахстана служит опыт Сингапура. Страна прошла нелегкий путь преобразований и изменения мышления чиновников. Одним из инструментов изменения организационной культуры и сознания государственных служащих признается Программа «Государственная служба 21 века» (Public Service for the 21st Century (PS21), введенная в мае 1995 года [112]. Программа стала носителем стандарта государственной службы Сингапура, нацеленного на предвидение, приветствование и принятие изменений в целях творческого подхода и эффективного обслуживания граждан. Миссия программы PS21 заключается в проведении изменений во всем государственном секторе и выполнении двух основных задач:

- 1) воспитание стремления к высокому качеству обслуживания граждан, с высокими стандартами качества, вежливости и оперативности;
- 2) содействие созданию условий поддержки и стимулирования непрерывных изменений для повышения результативности и экономической

эффективности путем использования современных инструментов и методов управления, учитывающие при этом моральный, нравственный дух и благосостояние государственных служащих.

Программа повлияла на мышление, поведение, развитие организационной культуры Сингапурской государственной службы в целом. Так, основная цель государственной службы Сингапура - добросовестное служение нации и государству. Основные ценности государственной службы, которые были пересмотрены и заново утверждены в 2003 году, заключаются в добросовестности, службе и мастерстве. Эти ценности служат ориентиром, определяют правила поведения и содержание работы государственных служащих, служат источником гордости и чувства принадлежности к числу государственных служащих. Приверженность этим трем ценностям способствовала росту международной репутации Сингапурской государственной службы в области управления. Эти ценности также включены в правила и инструкции, вошли в обновленный Кодекс поведения на государственной службе [113].

В Великобритании основные ценности государственной службы и стандарты поведения, которые должны соблюдаться всеми государственными служащими, описаны в Кодексе гражданской службы. Основные ценности государственной службы составляют добросовестность (integrity), честность (honesty), объективность (objectivity) и беспристрастность (impartiality) [114]. Эти ценности обеспечивают достижение наивысших возможных стандартов во всем, что касается государственной службы. Это, в свою очередь, помогает государственной службе завоевать и сохранить уважение правительства, парламента, общественности и получателей услуг.

Опыт Канады немного отличается от других стран. В Канаде ценности и этика на государственной службе объединены в один Кодекс ценностей и этики на государственной службе - Values and Ethics Code for the Public Service. Ценности государственной службы составляют сбалансированную рамку следующих трех видов ценностей:

- демократические ценности (Democratic Values) – содействие чиновникам служить интересам граждан в рамках закона;
- профессиональные ценности (Professional Values) - служить компетентно, с мастерством, эффективно, объективно и беспристрастно;
- этические ценности (Ethical Values) – всегда действовать так, чтобы завоевать (удержать) доверие граждан;
- человеческие ценности (People Values) – демонстрация уважения, справедливости, любезности в работе с гражданами и коллегами.

В Кодексе по каждому виду ценностей дается ясное объяснение, какое именно поведение и отношение в работе ожидается от государственного служащего. Ключевой идеей этических ценностей (Ethical Values) отмечена деятельность служащих, направленная на «завоевание доверия граждан», при этом в Кодексе кратко разъясняется при каких условиях и каким образом возможно добиться этого [115].

Следует отметить, что Кодекс четко прописывает условия, необходимые для соблюдения всеми государственными служащими Канады, нарушение которых влечет определенную ответственность, тяжесть которых устанавливается Кодексом ценностей и этики государственной службы и Уголовным кодексом. При устройстве на работу государственных служащих первым делом информируют о требованиях Кодекса, которые в целом регламентируют условия их трудовой деятельности [115].

В США этическим ценностям посвящен специальный нормативный документ «Этические нормы поведения государственных служащих в системе органов исполнительной власти» (Кодекс этики США). Это директива Управления служебной этики государственных органов США, представляющая свод федеральных нормативных актов. Несмотря на то, что в Кодексе этики США ценности четко не декларируются, принципы государственной службы сопряжены с такими понятиями, как «общественный долг» и «добросовестность» [116]. Именно эти понятия в международной практике относятся к ценностям государственной службы. Особенностью Кодекса этики США является деятельность и роль уполномоченного по этике.

В управлении и развитии организационной культуры государственной службы США отдельное место занимает развитие культуры достижений (Performance Culture) [117]. Это система, вовлекающая, развивающая, вдохновляющая персонал эффективно работать путем создания, внедрения и применения стратегии управления эффективностью и мероприятий, ориентированных на задачи в рамках основной миссии.

Система управления деятельностью государственных служащих дифференцирует уровни производительности персонала, обеспечивает регулярную обратную связь и связывает индивидуальную производительность с целями организации.

Система управления включает следующие заключения:

1. Ценность персонала государственной службы как бесценного, многопрофильного ресурса, работающего в оптимальных условиях. Руководители, лидеры, сотрудники делятся уникальными знаниями, основанными на их разнообразном опыте, в целях достижения целей, задач и ожидаемых результатов, связанных с миссией.

2. Устойчивый баланс между работой и жизнью. Руководство и сотрудники государственных органов проводят политику создания условий труда не в ущерб личной жизни.

3. Эффективные трудовые отношения. Сотрудничество выстроено на основе партнерства и направлено на создание и поддержание эффективных процедур рабочих операций.

4. Мотивированный персонал, работающий с наивысшим потенциалом. Сотрудники участвуют и четко понимают цели, задачи и ожидаемые результаты работы государственного органа.

5. Принимаемая всеми надежная система управления эффективностью, основанная на расширении прав и возможностей.

6. Практика наград, поощрения и признания.

Если рассматривать ценности государственной службы Южной Кореи, то как и в Канаде, ценности делятся на четыре группы: этические, демократические, профессиональные и человеческие, которые лежат в основе организационной культуры (таблица 8).

Таблица 8 - Ценности государственной службы Республики Корея

Этические	Демократические	Профессиональные	Человеческие
Целостность	Верховенство закона	Эффективность	Заботливость
Справедливость	Нейтральность	Результативность	Справедливость
Подотчетность	Подотчетность	Обслуживание	Толерантность
Лояльность	Лояльность	Лидерство	Порядочность
Превосходство	Открытость	Мастерство	Сопереживание
Уважение	Отзывчивость	Новаторство	Смелость
Честность	Репрезентативность	Качество	Благожелательность
Неподкупность	Легальность	Креативность	Человечность
Примечание – Составлено по источнику [118]			

В государственной службе Южной Кореи ценностям уделяется огромное внимание. Помимо внедрения ценностей в документы, регламентирующие деятельность персонала государственной службы, ценности государственной службы (Public Service Values) включены в программы обучения государственных служащих всех уровней Национального Института Развития Человеческих Ресурсов (НИИ). Продолжительность программ варьируется от 3 до 43 недель и рассчитаны на чиновников, начиная с категории G9 до руководителей старшего звена, точнее представителей Старшей гражданской службы (Senior Civil Service) [119]. Основные виды, цели и краткое содержание программ представлены в таблице 9.

Таблица 9 – Обзор программ, обучающих ценностям государственной службы

Программы	Ценности государственной службы	Основная цель продвижения ценностей
1	2	3
Программа старшего управленческого звена (Senior Executive Program)	Лидерство Профессиональная компетентность Глобальная конкурентоспособность	Быть проактивными в интерпретации, развитии и продвижении ценностей государственной службы
Программа для новых директоров департаментов (New Director Program, G4)	Организационное управление Управление изменениями Внешние связи	Углубление понимания ценностей государственной службы, умение продвигать их
Программа развития новых лидеров (New Leader Development Program, Promotion Education Program, G5)	Лидерство Профессиональная компетентность Глобальная конкурентоспособность Саморазвитие	Сформировать соответствующее представление о нации, службе государству, этике

Программа для категорий G6 и G7 (New G7 Officials Program)	Профессиональная компетентность Глобальная конкурентоспособность	Сформировать соответствующие взгляды на национальные ценности, ценности государственной службы и этики
Общая программа для категорий G6 и ниже	Профессиональная компетентность на работе/Профессионализм Глобальная конкурентоспособность	Обучение основам Конституции, национальной безопасности, идеи воссоединения на родовой Корее, национальной истории с целью сформировать понимание о ценностях нации, государственной службы и этики
Продвинутое программы Ценностей государственной службы		
Генеральная цель – заслуживающая доверия чиновники с соответствующими ценностями государственной службы		
Программа продвижения ценностей государственной службы (для категорий G4 и ниже)	Понимание ценностей государственной службы	Ключевые ценности бизнеса Ценности государственной службы, основанные на прецедентах

Продолжение таблицы 9

1	2	3
	Самоанализ	Презентация лучших практик Производственная практика
продвижения ценностей государственной службы	Практика ценностей государственной службы	Поиск путей внедрения ценностей государственной службы Сформировать и дать критерии оценки ценностей государственной службы в каждом государственном органе
Примечание – Составлено автором на основе источника [119]		

Из таблицы 9 видно, что ценностям государственной службы в Корее уделяется внимание на каждом уровне и каждой категории должностных лиц. В зависимости от уровня должностей программы выстроены так, чтобы иметь влияние на сознание слушателей НИИ. Кроме того, примечательным является то, что обучение ценностям государственной службы идет в комплексе с национальными ценностями страны. Так, с 2010 года в Южной Корее введена практика проведения ежегодного семинара Seminar on National Agenda. Это специальный семинар, проводимый с целью повышения осведомленности о философии деятельности системы государственного управления и национальной идеологии, а также выстраивания единого мнения по общему направлению политики правительства путем снятия барьеров между министерствами, стимулирования активного взаимодействия и сотрудничества [119, p. 30].

С 2016 года в Корее действует еще одна программа краткосрочных курсов, посвященная конституционным ценностям страны и обязанностям государственных служащих. Цель этой программы – взрастить заслуживающих доверия народа чиновников, понимающих конституцию Южной Кореи, верховенство закона и фундаментальные ценности [119, p. 62].

В целом, зарубежный опыт развития организационной культуры государственной службы, изучение ценностей государственной службы позволяют выделить основные предпосылки для развития сильной организационной культуры государственных органов. Безусловно, мероприятия по развитию сильной организационной культуры в каждой стране разные. Таблица 10 ниже обобщает основные условия и меры развития сильной организационной культуры на государственной службе.

Таблица 10 - Основные шаги и условия для развития сильной организационной культуры

Основные шаги	Основные условия
1	2
Продвижение набора ценностей Продвижение этических правил Развитие лидерства	Политическая воля Условия и механизмы подотчетности системы государственной службы обществу на основе
Продолжение таблицы 10	
1	2
Обучение ценностям Развитие организационной культуры Работа в команде Компетентностный подход к отбору персонала Улучшение внутренних коммуникаций Улучшение навыков менеджмента у руководящего состава	общественного контроля и активного гражданского общества Функционирующий кодекс этики Условия поддержки этики на государственной службе Эффективная правовая база Система обучения госслужащих, основанная на ценностях государственной службы Сильные антикоррупционные органы
Примечание – Составлено автором	

Подобная инфраструктура в развитии сильной, эффективной организационной культуры в государственных органах, в управлении организационной культурой на основе ценностей может служить в качестве примера для Казахстана.

Таким образом, анализ международного опыта позволяет сделать следующие выводы:

1. Основным компонентом организационной культуры на государственной службе являются ценности.

2. Набор ценностей государственной службы зависит от государственного устройства и общей философии системы государственных органов.

3. Эмос (дух, идеология) государственной службы, в основе которого лежат ценности, является важным. Ценности государственной службы тесно связаны с этическими ценностями. Этика и ценности государственной службы не тождественны. Этика – составная часть ценностей государственной службы.

4. Ценности служения обществу должны быть базовым универсальным регулятором деятельности государственных служащих.

5. Национальные ценности придают силу ценностям государственной службы.

Опыт стран демонстрирует связь национальной идеологии и национальных ценностей, следовательно, и национальной культуры, в основе всей философии системы ценностей государственной службы.

В Казахстане, в последние годы, институт государственной службы все больше внимания уделяет основной миссии государственного служащего - служению народу. Идея миссии нашла отражение в лозунге «Біздің міндет - халыққа қызмет». Развитие системы государственной службы республики строится на пересмотре принципов и подходов к управлению персоналом государственной службы, направленных на создание профессионального и автономного государственного аппарата. Безусловно, имидж государственного служащего, ожидания граждан могут оказать существенное влияние на организационную культуру государственной службы Казахстана, также, как и новые принципы государственной службы, нашедшие отражение в новом Законе «О государственной службе Республики Казахстан».

В целом, первый раздел представляет обзор научных трудов в области теории и методологии организационной культуры, позволяющий понять подходы к пониманию сущности организационной культуры и ее составляющих. Анализ зарубежного опыта управления организационной культурой на государственной службе может быть полезным для управления и развития организационной культуры государственной службы Казахстана.

2 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1 Анализ и управление организационной культурой государственной службы Республики Казахстан

Выбранная Казахстаном траектория развития института государственной службы на протяжении многих лет демонстрирует правильность принятого решения. Значительный прорыв вперед в системе государственной службы страны отмечается в последнее десятилетие. Происходящие позитивные изменения и достигнутые успехи в развитии, несомненно, связаны с реализацией новых задач, которые периодически ставят Глава государства и общество перед государственной службой страны с целью создания эффективного, прогрессивного государственного аппарата.

В статье Главы государства Н.А. Назарбаева «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания», говорится о том, что начатые в стране масштабные преобразования должны сопровождаться опережающей модернизацией общественного сознания в целом, так и каждого казахстанца [120]. Модернизация сознания предполагает, в первую очередь, изменение себя и умения адаптироваться к меняющимся условиям, вбирая в себя все лучшее из того, что несет новая эпоха. Образ этого сознания представляют прогрессивные люди, открытые новому и восприимчивые к лучшим достижениям, пропитанные национальными ценностями, патриоты своей страны, готовые к изменениям и переменам.

В настоящее время государственная служба Казахстана претерпевает процесс перехода к новым принципам и ценностям, ориентированным на создание профессионального аппарата. Это такие принципы и ценности, как: верховенство закона, меритократия, повышение качества государственных услуг, компетентность и профессионализм государственного аппарата, и, наконец, служение народу. В совокупности все это должно привести к преобразованию парадигмы организационной культуры государственной службы, являющейся стержнем профессиональной деятельности государственных органов. Организационная культура должна способствовать становлению государственной службы более транспарентной, ориентированной на потребителя государственных услуг, служение в интересах общества.

Безусловно, вместе с развитием системы государственной службы и государственного управления, организационная культура государственной службы также проходит свою эволюцию. Однако для развития сильной организационной культуры необходимо управлять ею и создавать условия и среду. Как отмечалось в предыдущей главе, организационная культура органов государственной службы влияет на результативность системы государственного управления в целом. Если рассматривать организацию, то степень влияния организационной культуры можно сопоставить с инструментами мотивации труда [95, с. 17-22; 96]. Это объясняется тем, что секрет силы организационной

культуры заключаются в том, что она, как принято, признаваема всеми членами коллектива. Следовательно, организационная культура государственного аппарата предопределяет ее результативность и играет ключевую роль в процессе изменений, достижении стратегических целей и выполнении задач [4, р. 53; 5, р. 279; 121].

Организационная культура одного государственного органа может отличаться от организационной культуры другого, хотя некоторые элементы могут оставаться общими, в зависимости от национальных особенностей, либо крепко устоявшихся традиций и ценностей, переходящих от одного поколения государственных служащих к другому.

Ценности в государственных органах могут быть как позитивными, ориентирующими людей на такие образцы поведения, которые поддерживают достижение организационных целей, так и негативными, которые отрицательно влияют на организационную эффективность. Негативными элементами могут быть диссонанс между ценностями и целями организации, коррупция, ориентация на процесс, а не на результат, бюрократическая волокита, дублирование функций, доля некомпетентного персонала и т.д. Государственные органы с подобными деструктивными свойствами могут существенно вызывать не только неодобрение общества, но и в целом, сдерживать организационные изменения, достижение стратегических целей как государственного органа, так и государства в целом.

Организационные изменения сопровождают реформы, направленные на развитие системы государственного устройства и государственного управления. Новые ориентиры стратегических целей государственных органов требуют переориентации действий и поведения государственных служащих. Как следствие, такой процесс сопровождается выработкой новых подходов в управлении персоналом государственной службы.

Новые подходы в управлении персоналом преследуют цели по трансформации сознания государственных служащих, что требует глубокой и целенаправленной мировоззренческой, идеологической работы. Итоги этой работы должны привести к модернизации сознания государственных служащих страны.

Для исследования состояния организационной культуры, поведения государственных служащих в Казахстане применяется ряд инструментов и источников. В качестве источников для обзора организационной культуры служат статистические данные о результатах деятельности государственных органов, система ежегодной оценки эффективности деятельности государственных органов. Система оценки эффективности деятельности государственных органов включает оценку по управлению персоналом. Как ранее отмечалось, управление и развитие организационной культуры относятся к системе управления персоналом организаций.

Состояние организационной культуры государственных органов Казахстана можно оценить по состоянию развития института государственной службы в целом. По мнению международных и отечественных авторов, изучающих казахстанскую государственную службу, на предыдущих этапах

развития организационная культура в органах государственной службы отличалась проявлением патронажа, nepoтизма и командности. Деятельность государственных служащих данными авторами характеризуется низкой степенью инициативности, индивидуальной ответственности, существованием патронажа, патернализма, излишней бюрократией, иерархией, являющимися сдерживающими факторами [75, p. 221; 78, p. 718]. Бюрократия, переработки государственных служащих также могут свидетельствовать о традициях организации труда, унаследованных от старой системы и подрывающих эффективность работы и привлекательность государственной службы [94, с. 149].

Избегание индивидуальной ответственности, патронаж, патернализм в жизни организаций государственного сектора в какой-то степени объясняется национальной культурой народа, воспитанного в духе патерналистских трудовых отношений, со строгой иерархией и властью в организациях [75, p. 229; 79]. Можно полагать, что подобное состояние организационной культуры государственного аппарата влияет на ее эффективность в целом. Об этом могут свидетельствовать международные рейтинги. Так, по данным Всемирного банка в начале 2000 годов по показателю «Эффективность правительства» Казахстан среди стран СНГ занимал 5 место после Кыргызстана, Армении, Молдовы и Беларуси. По индексу «Качество управления» страна была на 7-ом месте среди стран СНГ, после Кыргызстана, Армении, Молдовы, Грузии, Украины и России.

Необходимость формирования профессионального государственного аппарата, для которого служение народу и государству являются первостепенной задачей, впервые было озвучено в 1997 году в Стратегии «Казахстан-2030». Эта идея стала магистральным направлением и вошла в последующие стратегические и программные документы страны, такие как Стратегия «Казахстан-2050», Концепция новой модели государственной службы, План Нации «100 конкретных шагов». Эти документы формируют комплекс задач и мер в реформировании государственной службы республики.

Государственная служба Казахстана представляет собой особый культурный институт. С этой точки зрения ее следует рассматривать в четырех аспектах: с точки зрения права и законодательства, политической деятельности организации и развития инноваций и новшеств, экономической силы и успешности, социально-психологической среды жизнедеятельности государственных служащих. Анализ развития государственной службы республики за последние двадцать лет в контексте форм культуры показывает динамику ее изменения и введенных новшеств и преобразований. В таблице 11 рассматривается значение этих изменений в формировании культуры (правовой, политической, экономической и социально-психологической) государственных органов.

Таблица 11 – Формы развития культуры в системе государственной службы Казахстана за 20 лет

Правовая культура	Политическая культура	Экономическая культура	Социально-психологическая культура
<p>Расширение полномочий и методов отбора.</p> <p>Создание уполномоченного органа в сфере государственной службы.</p> <p>Создание и введение классификации должностей и оплаты труда государственных служащих.</p> <p>Разграничения полномочий между политическими назначенцами и административными государственными служащими.</p> <p>Введение обязательного конкурсного отбора государственных служащих</p>	<p>Совокупность установок на политическую деятельность, которые определяют выбор направления этой деятельности;</p> <p>структура ориентаций, в которую включены знания о системе</p>	<p>Система премирования и льгот.</p> <p>Социальный пакет.</p> <p>Система стимулирования и мотивации</p>	<p>Условия и среда обитания.</p> <p>Взаимоотношения и система поведения в деятельности организации</p>
<p>Введение корпуса А и профессионализация HR служб.</p> <p>Введение системы оценки государственных служащих.</p> <p>Внедрение принципа одного окна в предоставлении государственных услуг</p>	<p>Разработка политики и внедрения инноваций в области государственной службы</p>		<p>Соблюдение научной организации труда и культура общения</p>
<p>Усиление автономности государственного аппарата.</p> <p>Усиление института ответственных секретарей.</p> <p>Введение института уполномоченного по этике.</p> <p>Усиление карьерной модели государственной службы.</p> <p>Формирование рамок компетенций государственных служащих</p>	<p>Постоянная трансформация системы государственной службы и усовершенствование государственной службы и деятельности государственных служащих</p>	<p>Факторно-балльная система оплаты труда государственных служащих</p>	<p>Психологическая атмосфера в коллективах</p>
Примечание – Составлено автором			

Правовая культура государственной службы Казахстана с момента провозглашения независимости изменилась кардинально вместе со всей системой государственной службы, подходами к ней, системой ценностей и норм. Правовую культуру государственной службы следует рассматривать с точки зрения правовых ценностей, норм и правил, которые закладывались в ее основу, законодательства, обеспечивающего эффективность государственной службы и ее деятельности.

На разных этапах развития государственной службы Казахстана разрабатывались и внедрялись правовые и законодательные нормы, регулирующие деятельность государственных органов (таблица 12).

Таблица 12 – Этапы развития государственной службы Республики Казахстан

Этапы развития	Период времени	Правовые и законодательные нормы
1	2	3
1 этап	1991-1995 гг.	Деятельность лиц, состоящих в административном аппарате управления (правовое положение, порядок поступления, прохождение и прекращение трудовой деятельности, система оплаты труда и др.), регулировалась общим законодательством о труде СССР (Кодекс законов о труде – КЗоТ). Следует отметить, что как такового понятия «государственная служба» в общественной жизни страны еще не существовало. Поэтому требовалась институционализация системы государственной службы Казахстана как нового общественного явления в деятельности государства.
2 этап	1995-2010 гг.	Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 26 декабря 1995 года №2730 «О государственной службе». В нем были определены основы организации государственной службы в республике, правовое положение государственных служащих, их социальной защищенности и регулирования отношений в сфере государственной службы. Были раскрыты принципы государственной службы. В соответствии с нормами Конституции 1995 года в государственных органах и их аппаратах не допускалось создание политических партий. Эта норма была призвана для предотвращения политизации государственной службы. Было создано Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы [Указ Президента РК N 4073 от 18 сентября 1998 г. О мерах по дальнейшей оптимизации системы государственных органов Республики Казахстан] - государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан, уполномоченный реализовывать единую государственную политику в сфере государственной службы. Принят ряд нормативно-правовых актов,

Продолжение таблицы 12

1	2	3
		<p>регламентирующих аспекты государственной службы: Положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной службы, положение о стаже государственной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет и порядке исчисления выслуги лет для назначения пенсий государственным служащим, положение о порядке пенсионного обеспечения государственных служащих, положение о квалификационных классах государственных служащих, положение о порядке и условиях проведения аттестации государственных служащих, положение о порядке наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих Республики Казахстан и другие акты. Принят Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией». Институционально закреплён механизм формирования кадрового резерва государственных служащих. Были разработаны Типовые квалификационные требования к категориям административных государственных должностей, на основе которых стали разрабатываться квалификационные требования и должностные инструкции к каждой конкретной должности соответствующего государственного органа. Принят Кодекс чести административного государственного служащего взамен Правил служебной этики государственных служащих.</p>
3 этап	2010-2015 гг.	<p>Концепция новой модели государственной службы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №119. Введение корпуса А и профессионализация HR служб Введение системы оценки государственных служащих. Внедрение принципа одного окна в предоставлении государственных услуг</p>
4 этап	2015 - по настоящее время	<p>Усиление автономности государственного аппарата. Усиление института ответственных секретарей. Создание института уполномоченного по этике. Усиление карьерной модели государственной службы. Факторно-балльная система оплаты труда государственных служащих. Рамка компетенций государственных служащих</p>
Примечание – Составлено автором		

Первый этап развития государственной службы приходится на период формирования основ государственности суверенного Казахстана. В этот период происходит разделение власти на представительскую, исполнительную и судебную ветви. Создаются новые государственные органы и учреждения.

После обретения независимости перед Казахстаном, как и перед другими государствами бывшего СССР, встали проблемы создания государственного

аппарата, способного эффективно решать поставленные перед ним задачи. Имея в наличии крайне несовершенную систему управления государством, неспособную решать вопросы рыночного хозяйствования, было крайне тяжело проводить реформы в сфере организации государственного управления. Государству требовался иной, более открытый аппарат управления. Для коренных перемен в сфере государственной службы требовалось внедрение новых правовых, экономических, социальных и иных институтов.

В первые годы независимого Казахстана существовала такая же структура управления кадрами, как и в советский период. Служебная деятельность лиц, состоящих в административном аппарате управления (правовое положение, порядок поступления, прохождение и прекращение трудовой деятельности, система оплаты труда и др.), регулировалась общим законодательством о труде СССР. В новых условиях необходимо было приспособиться к быстро меняющейся роли государства. Понятия «государственная служба» еще не существовало в общественной жизни страны. Как справедливо отметил В.М. Манохин, «государственная служба - категория, которая органически связана с государством, его ролью и местом в жизни общества. Возникновение, развитие и дальнейшие судьбы государственной службы обусловлены возникновением, развитием и отмиранием государства» [122]. В этой связи требовалась институционализация системы государственной службы Казахстана как нового общественного явления в деятельности государства.

В этот период также не было специального законодательного акта, регламентирующего вопросы государственной службы. Право граждан республики на доступ к государственной службе и её основы устанавливались Конституцией Республики Казахстан от 28 января 1993 года (ст.ст. 17, 61) [123].

Второй этап справедливо можно назвать началом институционализации системы государственной службы Республики Казахстан, когда Указом Президента Республики Казахстан, имеющего силу закона, от 26 декабря 1995 года №2730 был принят Закон «О государственной службе». В документе были определены основы организации государственной службы в республике, правовое положение государственных служащих, их социальной защищенности и регулирования отношений в сфере государственной службы. Впервые были определены и раскрыты принципы государственной службы. На втором этапе развития были заложены основы государственной службы как отдельного и самостоятельного института в системе государственного управления Казахстана. Институционализация государственной службы была подкреплена принятием ряда нормативно-правовых актов, регламентирующих различные аспекты государственной службы [124].

Вместе с тем реализация Закона о государственной службе выявила ряд проблем, связанных с нежеланием отказываться от старой системы, существованием патронажа, по которому отбор на государственную службу проводился из личной преданности либо дружеских связей. Наблюдались случаи освобождения сотрудников государственного органа от занимаемых должностей при отставке руководителя. Отсутствовал эффективный механизм проведения обязательного конкурса на занятие государственной должности. Не было

нормативно закреплённых квалификационных требований к государственным должностям. Нуждалась в совершенствовании классификация государственных должностей. В законе, в отличие от многих зарубежных стран, не было предусмотрено создание органа, занимающегося выработкой единой политики управления кадрами на государственной службе.

В этой связи для разработки Стратегии «Казахстан-2030» в целях реализации долгосрочного приоритета «Профессиональное государство» Послания Президента народу Казахстана 1997 года была создана рабочая группа, которая на основе опыта ведущих стран мира должна была определить дальнейшие задачи по совершенствованию и развитию системы государственной службы Казахстана. В результате проведенной работы 23 июля 1999 года был принят новый Закон «О государственной службе» [125], который вместе с рядом соответствующих подзаконных актов заложил основы казахстанской модели государственной службы, характеризующейся следующими изменениями.

Было институционально закреплено разделение государственных служащих на политических и административных. Данное положение существенно снизило влияние политических процессов на деятельность профессиональных государственных служащих. Также была упрощена классификация административных государственных служащих, согласно которой по принципу разделения власти были введены группы категорий государственных служащих: А, В, С, Д, Е. Законом был установлен обязательный конкурсный отбор при поступлении на административную государственную службу, согласно которому процедура отбора на государственную службу становится гласной, открытой и прозрачной.

В отличие от предыдущего Указа Закон о государственной службе обеспечивал защиту государственного служащего от необоснованного увольнения, выраженную в том, что смена политических государственных служащих не является основанием для прекращения службы административными служащими. Поступление на административную государственную службу не ограничивалось сроком деятельности, гарантировалось трудоустройство при реорганизации государственного органа, были четко определены основания и процедуры наложения дисциплинарных взысканий, в том числе и увольнения.

Новым законодательством о государственной службе нормативно были закреплены антикоррупционные меры, препятствующие злоупотреблению полномочиями государственными служащими. Эти нормы были подкреплены принятием Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» [125].

Закон о государственной службе институционально закрепил механизм формирования кадрового резерва государственных служащих. Также были разработаны Типовые квалификационные требования к категориям административных государственных должностей, на основе которых стали разрабатываться квалификационные требования и должностные инструкции к каждой конкретной должности соответствующего государственного органа. Более четко урегулирована процедура наложения дисциплинарных взысканий на

государственных служащих, в частности, внедрена процедура проведения служебного расследования. Самое главное, был создан специальный орган по вопросам государственной службы – Агентство по делам государственной службы Республики Казахстан, уполномоченный реализовывать единую государственную политику в сфере государственной службы.

Следует отметить, что в этот период был издан ряд важных нормативных правовых актов, в полной мере регламентирующих основные направления развития казахстанской государственной службы [126-137].

Таким образом, второй этап развития государственной службы характеризуется расширением полномочий и методов отбора на государственную службу, созданием уполномоченного органа в сфере государственной службы, созданием и введением классификации должностей и оплаты труда государственных служащих, а также разграничением полномочий между политическими назначенцами и административными госслужащими, введением обязательного конкурсного отбора госслужащих. В совокупности все это способствовало созданию законодательно-правовой базы для построения казахстанской модели государственной службы.

Третий этап связан с началом функционирования на законодательном уровне новой модели казахстанской государственной службы, основанной на Концепции новой модели государственной службы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года, №119.

Концепцией новой модели государственной службы были заложены принципы, на основе которых происходило дальнейшее реформирование государственного аппарата. К ним относятся: эффективность, транспарентность, меритократия, подотчетность обществу, клиентоориентированность. Данные принципы непосредственно отражают характеристики сильной прогрессивной организационной культуры, которая внедряется на государственной службе Казахстана на протяжении последних лет.

По оценкам зарубежных экспертов, в Казахстане отмечается положительная динамика развития государственной службы. Так, в отчете ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Казахстане» положительным моментом отмечается сокращение количества должностей политических служащих, наряду с переходом на принцип карьерного продвижения на основе компетентности и достоинств государственных служащих. Положительная оценка дается расширению конкурсных начал при отборе и продвижении на государственной службе, улучшению системы оценки деятельности служащих и системы качества оказания государственных услуг и т.д. [138, 139].

Эффективность и качество государственного аппарата стало меняться благодаря системным и процессным преобразованиям. В этот период был введен корпус А и началась профессионализация HR служб, введена система оценки государственных служащих и внедрен принцип одного окна в предоставлении государственных услуг. На четвертом этапе, который еще продолжается в настоящее время, в систему государственной службы вводятся новые инструменты менеджмента и организации труда, в первую очередь,

направленные на постепенное изменение сознания и поведения государственных служащих. Эти инструменты и методы представляют собой:

1) управление талантами в системе отбора и продвижения по службе с целью выявления и привлечения перспективных кадров на государственную службу, а также взрастить их из числа управленцев;

2) компетентностный подход к отбору и оценке эффективности деятельности государственных служащих.

Управление компетенциями фокусируется на ключевых требованиях к позициям и функциональным обязанностям государственных служащих. В отчете ОЭСР 2017 г. «Компетенции для эффективной государственной службы» определены четыре ключевые области, в которых современные государственные служащие должны обладать значительными навыками и профессионализмом:

- анализ и рекомендации по выработке политики;
- оказание государственных услуг и взаимодействие с гражданами;
- аутсорсинг услуг и развитие государственно-частных партнерств;
- построение эффективных коммуникаций и нетворкинг.

3) фокус на общую профессиональную подготовку и непрерывное обучение государственных служащих всех звеньев на протяжении всей жизни с использованием новых технологий;

4) введение высшего корпуса профессиональной государственной службы. Такие службы созданы в Соединенных Штатах Америки – это Старшая исполнительная служба, в Великобритании и Корее – Старшая государственная служба. В Казахстане высший корпус государственной службы представляет корпус «А». Данные службы призваны обеспечить преемственность работы государственного аппарата при смене руководителей, а также максимально использовать потенциал опытных профессиональных госслужащих;

5) заметное смещение акцента с процессов и процедур на качество и результативность работы государственных служащих и государственных органов.

В работе по повышению эффективности государственного аппарата также уделяется внимание мерам, создающим условия для реализации кадрового потенциала, включая:

- совершенствование горизонтальных коммуникаций как внутри организаций, так и на межведомственном уровне, а также управление знаниями;
- соблюдение баланса полномочий, ответственности и ресурсов как по горизонтали, так и по вертикали;
- соизмерение решений проблем организаций с задачами и целями систем более высокого порядка;
- применение современных информационных технологий.

Говоря об инновационных технологиях, следует отметить, что они должны быть использованы с целью упрощения предоставления государственных услуг. Современные государства выполняют все более сложные функции и оказывают все больший спектр услуг гражданам, поэтому важно, чтобы для получателей услуг процесс их получения постепенно становился упрощенным.

Немаловажное значение в структуре организационной культуры имеет экономическая культура государственной службы, которая создает базу для:

- прояснения организационной структуры и областей ответственности должностей;

- сравнения с рынком оплаты труда и построение системы вознаграждения на основе содержания и ценности должности;

- определения навыков, технических умений и поведенческих компетенций, необходимых сотруднику в должности для успешной деятельности;

- формирования основы для карьерного планирования и профессионального развития государственных служащих вне зависимости от уровня их позиций или государственного органа, в котором они работают;

- эффективного управления кадровым резервом государственной службы в средней и долгосрочной перспективе.

Разницу систем мотивации и оплаты труда чиновников разных стран демонстрирует таблица 13. Для сравнения данные о составляющих систем оплаты труда на государственной службе некоторых стран (Приложение Ж).

Данная таблица 13 отражает разнообразие и наличие экономических форм мотивации (надбавки, льготы), помимо существующей системы бонусов и премий на государственной службе разных стран.

Следующей формой организационной культуры является политическая культура. Политическая культура представляет систему ценностей и ценностных ориентаций в политике в той или иной деятельности государственной службы. Политическая культура государственной службы во многом зависит от руководителя организации. За 20 лет деятельности уполномоченного органа в сфере государственной службы было сделано достаточно много в сфере развития политической культуры государственной службы Казахстана. Как результат - многие зарубежные страны перенимают казахстанский опыт развития системы государственной службы и применяют наиболее успешные подходы в своих системах государственной службы.

Таблица 13 - Оплата труда на государственной службе в разных странах мира (2017)

Страна	Базовый оклад	Надбавки										Льготы							Премии		
		Оплата за ранг, класс и выслуга лет	Повышение оклада	Сверхурочные	Отпускные	Жилье	Уход за ребёнком	Региональные коэффициенты	Семья	Транспорт	Функциональные	Вредность/опасность работы	Медицинское страхование	Пенсия	Единовременная выплата при выходе на пенсию	Дополнительные льготы	Дополнительные дни отпуска	Гибкость трудового дня и часы работы	Покрытие расходов на обучение	Связанные с эффективностью работы	Другие
Австралия	√		√		√							√	√		√	√	√	√	√		
Азербайджан	√	√	√		√							√	√							√	
Канада	√				√							√	√							√	
Эстония	√	√	√		√					√		√	√		√					√	
Франция	√		√	√	√		√			√	√	√	√							√	
Грузия	√		√		√							√	√							√	
Германия	√	√	√		√		√	√		√			√			√				√	
Ирландия	√	√			√							√	√	√						√	
Япония	√		√	√		√		√	√	√	√	√	√	√							
Латвия	√				√							√								√	
Литва	√	√			√		√				√	√	√	√	√	√	√			√	
Россия	√	√	√		√							√	√							√	
Сингапур	√		√		√		√		√		√					√				√	
ОАЭ	√	√	√		√								√								
Соединенное Королевство	√				√		√					√	√				√			√	
США	√		√		√							√	√							√	

Примечание – Составлено автором

Рассмотрим итоги развития государственной службы Казахстана за период 2000-2017 годы в разрезе штатной и фактической численности, гендерного соотношения, возраста и стажа [140]. В рассматриваемый период численность государственного аппарата менялась с учетом приоритетов каждого этапа развития страны. Максимальное значение в 104152 единиц отмечается в 2007 году, минимальное – 67562 в 2000 году (рисунок 11). По состоянию на 1 января 2018 года штатная численность государственных служащих по стране составляет 98499 единиц, фактическая численность – 91830 человек.



Рисунок 11 - Численность государственных служащих

Из общей штатной численности политических государственных служащих – 436 единиц, административных – 98063 единицы, из которых корпус «А» составляют 279 единиц, корпус «Б» – 97784 единицы. В разрезе центральных и местных государственных органов: в центральных – 52409 единиц, в местных – 46090 единиц. В гендерном соотношении численность женщин – 50491, или 55% от фактической численности государственных служащих, из них на руководящих должностях – 39,5% (9569 из 24209). Доля женщин среди политических государственных служащих составляет 9,3%, среди административных государственных служащих корпуса «А» – 4,1%, корпуса «Б» – 55,3% [141].

Если рассматривать средний возраст современного государственного служащего, то он составляет 38,6 лет. Это достаточно продуктивный возраст и достаточно зрелый для принятия государственных решений. Общая картина численности государственных служащих по возрастному составу предстает в следующем виде: до 23 лет – 1305 человек (1,4%), от 23 до 30 лет – 22296 (24,3%), от 30 до 40 лет – 29655 (32,3%), от 40 до 50 лет – 19842 (21,6%), 50 лет и выше – 18732 человек (20,4%). Средний стаж на государственной службе – 10,3 года, при этом средний стаж политических государственных служащих – 18,5 лет, средний стаж административных государственных служащих корпуса «А» – 17,1 года, корпуса «Б» – 10,2 года. Ниже на рисунке 12 приведена диаграмма численности служащих в разрезе стажа государственной службы по состоянию на 1 января 2018 года (в тыс. человек).

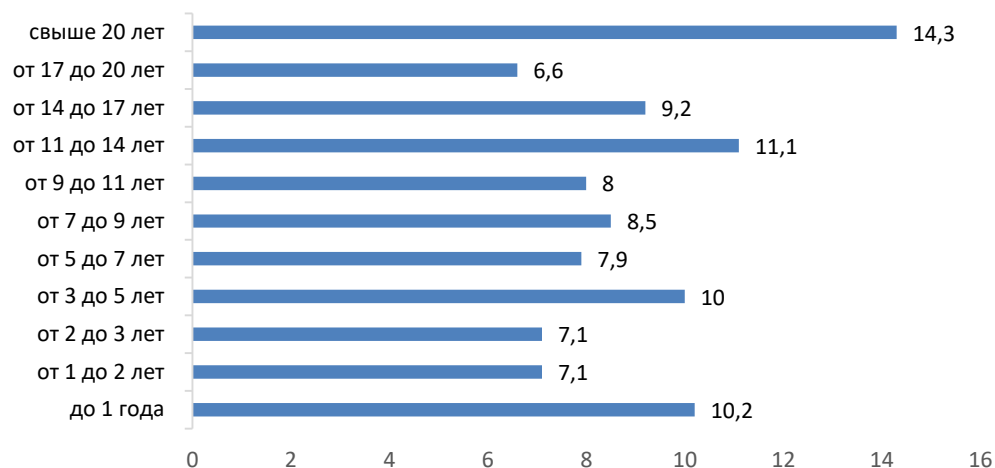


Рисунок 12 - Численность служащих в разрезе стажа государственной службы

Примечание – Составлено автором

Приведенная диаграмма отражает процесс омоложения государственной службы страны. Служащие, работающие от 10 и выше лет, составляют третью часть государственных служащих. Примерное такое же количество составляют государственные служащие, имеющие стаж работы на государственной службе до пяти лет. Стаж в занимаемой должности в среднем составляет 3,5 года, в том числе у политических государственных служащих – 2,7 года, у административных государственных служащих корпуса «А» – 2 года, у служащих корпуса «Б» – 3,5 года (рисунок 13).

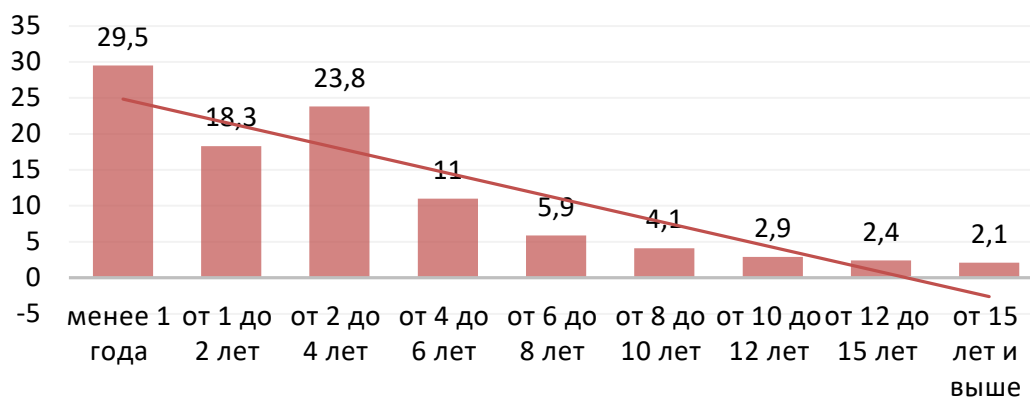


Рисунок 13 - Численность служащих по стажу в занимаемой должности

Примечание – Составлено автором

При этом, численность служащих по стажу в занимаемой должности более 15 лет составляет 2,1%, а стаж работающих на государственной службе менее 1 года - порядка 30%, что говорит о большой обновляемости государственных служащих, то есть высокой сменяемости принципов, стилей и методов управления организацией. Более 71% государственных служащих имеют стаж до 4 лет, что говорит о низкой институциональной памяти государственной службы.

Качественный состав государственной службы характеризуется следующими параметрами. Из общего числа государственных служащих высшее образование имеют 91,8%, или 84310 человек. Доля государственных служащих, имеющих среднее и среднее профессиональное образование – 8,2 %, или 7520 человек. Большинство государственных служащих имеют образование в области экономики и бизнеса (31638, или 37,5% от общего количества государственных служащих, имеющих высшее образование), права (21307, или 25,3%), технических наук и технологий (7836, или 9,3%) и образования (6343, или 7,5%). Вместе с этим, 15614 (17%) государственных служащих имеют свыше одного высшего образования, 4231 (4,6%) имеют послевузовское образование. Также, в настоящее время на государственной службе работает 740 выпускников Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан и 505 выпускников программы «Болашак».

Несмотря на действенные результаты реформы государственной службы в Казахстане, существует ряд замечаний и рекомендаций международных организаций по дальнейшему развитию данного института. Одним из важных замечаний является «недостаточный уровень подотчетности гражданам» [142]. Проблемы были указаны также в Стратегическом плане Министерства по делам государственной службы Республики Казахстан (ныне - Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции) на 2014-2018 годы. Большинство проблем связаны с системой управления персоналом государственной службы, в частности, с необходимостью дальнейшего совершенствования системы оценки эффективности деятельности работы государственных служащих. В стратегическом плане указывается, что ситуация усложняется отсутствием связи замера результатов работы с системой материального поощрения [143].

Заработная плата работников государственных органов остается несоразмерной заработной плате квазигосударственного и частного сектора. Это может предполагать существование других нематериальных мотивов, стимулирующих работу государственных служащих.

Таким образом, анализ преобразований, проводимых в системе государственной службы Казахстана за последние годы, позволяет говорить о положительной динамике развития государственного аппарата и организационной культуры. Вместе с тем вопросы овладения современными технологиями и внедрения инноваций в управлении и развитии прогрессивной организационной культуры остаются актуальными.

Среди множества факторов, определяющих эффективность государственной службы, базовые являются:

- законодательство, которое должно быть современным, отвечающим вызовам времени и создающим условия для развития;

- комплектация государственной службы кадрами, которые отвечают требованиям сегодняшнего дня, могут управлять изменениями и адаптивны к изменяющимся реалиям;

– создание среды и культуры, системы ценностей в каждом государственном органе и, в целом, в государственном аппарате, позволяющих максимально реализовать потенциал сотрудников;

– применение инноваций и современных информационных технологий для большей эффективности, как в вопросах оказания государственных услуг, так и в совершенствовании внутренних процессов государственной службы.

Несомненно, каждое правительство в своих решениях учитывает и специфический страновой контекст, и глобальные тенденции. Среди современных трендов развития государственной службы отмечаются следующие.

Взаимопроникновение моделей государственного управления, основанных на разных доктринах. До второй половины XX века в мире превалировала веберовская модель управления, в основе которой лежат идеи рациональной бюрократии, в последние 20-25 лет наблюдается развитие нового государственного управления, суть которого состоит в применении методов корпоративного управления в деятельности государственного аппарата и ориентации на результат. Актуальной концепцией сегодня признается новая идея приверженности государственной службе, состоящей в комбинации внешней и внутренней мотивации и организационного динамизма в целях результативности государственной службы в условиях быстро меняющегося мира.

Конвергенция и взаимовлияние карьерной и позиционной моделей государственных служб в результате влияния интеграционных изменений.

Повышение роли управления человеческими ресурсами. Все большую роль в эффективности государственных органов играет качество человеческих ресурсов и человеческого капитала.

Возросший фокус на качество менеджмента в государственных органах, включая повышение управленческой автономии и гибкости. Здесь важно говорить о применении в государственном управлении новых, эффективных инструментов, таких как стратегический форсайт, риск-менеджмент, проектный менеджмент, адаптивные модели управления и др.

Движение к сервисной модели государства. Государственный аппарат становится все более сервисноориентированным, а качество предоставления государственных услуг рассматривается как один из важнейших критериев оценки государственных органов. При этом, происходит изменение характера взаимоотношений между правительством и гражданами, поскольку повышенная информированность населения, возможность сравнить решения государственных органов своей страны с решениями, применяемыми в других странах, приводит к тому, что государственные органы начинают, по сути, работать в квазиконкурентных условиях, хотя по своей природе выполняют монопольные функции.

Использование информационных технологий, которые создают новые возможности повышения эффективности в части оказания государственных услуг и совершенствования работы государственного аппарата. Прогресс технологий и инноваций также способствует развитию новых направлений

государственно-частного партнерства как эффективного инструмента реализации государственных, общественно-значимых проектов и услуг.

Стремление к открытости и прозрачности организаций и систем как инструментов повышения уровня доверия.

Релевантная новому уровню развития система ценностей и этических принципов, что также является одним из факторов повышения уровня доверия граждан к государственной службе.

В современной практике государственной службы наблюдается стремление использовать преимущества каждой из этих доктрин. Любая система или организация может только выиграть от наличия корпоративной культуры, основанной на взаимопонимании и взаимном уважении таких ценностей, как достоинство, права и интересы друг друга, труд и усилия и, наконец, не возобновляемого ресурса - времени, важность которого только растет.

2.2 Организационное развитие государственных органов

Анализ деятельности государственных органов Казахстана по управлению персоналом, проведенный в 2017 году, показывает, что необходимо продолжить работу по дальнейшему развитию организационной культуры государственной службы. При этом следует отметить, что организационная культура государственной службы может пониматься как образ жизнедеятельности организации, складываемый на протяжении лет под влиянием традиций, законов, системы оценок, правил, требований и стиля управления в организации.

Для того чтобы организационная культура была прогрессивной, сильной, эффективной, необходимо принять меры по ее развитию по желаемому сценарию. Безусловно, для развития по выбранному сценарию, прежде всего, необходимо изучить проблемные зоны и сильные стороны сложившейся организационной культуры. В этой связи, например, проведение оценки эффективности деятельности государственных органов может обнаружить существующие проблемы в развитии системы управления персоналом. Государственная служба Казахстана имеет собственную систему оценки эффективности деятельности, утвержденную Указом Президента РК от 19 марта 2010 года №954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы» [144]. Данная система позволяет оценить культуру организации труда в государственных органах.

Согласно данному документу, ежегодно уполномоченный орган – АДГСПК проводит оценку деятельности государственных органов по утвержденной методике. Эта методика регулярно обновляется вследствие продолжающейся реформы государственной службы, в том числе совершенствования системы управления персоналом. На рисунке 14 приведены результаты оценки эффективности деятельности государственных органов за 2014 и 2015 годы в соответствии с данной методикой. Основными критериями оценки являются:

- 1) эффективность использования человеческих ресурсов;
- 2) обучение государственных служащих;

- 3) уровень удовлетворенности государственных служащих;
- 4) эффективность работы по профилактике коррупции.

Рассмотрим итоги оценки по первым трем критериям.

Эффективность использования человеческих ресурсов в деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов предлагается рассмотреть по такому показателю, как сменяемость кадров. Сменяемость кадров в разрезе причин за 2015 год подробнее раскрывается в Приложении И. По различным основаниям, предусмотренным методикой, в 2015 году было уволено 3619 государственных служащих или 8,9% от общей средней штатной численности. Для сравнения: в 2014 году – 3514 человек (9,1%). В центральных государственных органах было уволено 2294 (7,4% средней штатной численности) государственных служащих, в акиматах – 1 325 (13,9%).

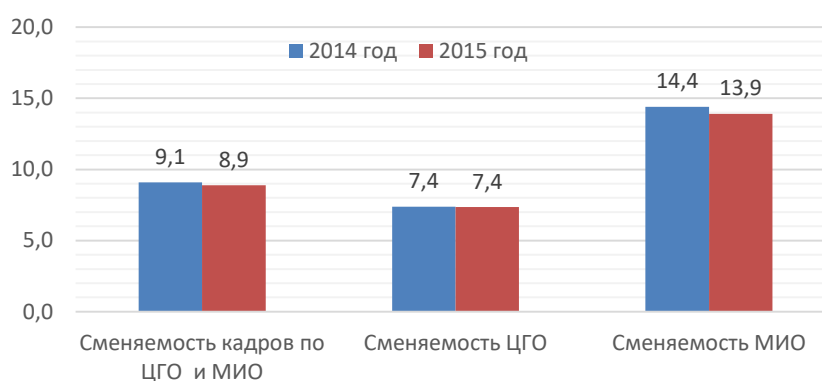


Рисунок 14 - Динамика сменяемости кадров

Примечание - Составлено автором по данным АДГСПК

Из 3619 уволенных 78,4% ушли по собственному желанию, 8% государственных служащих уволились в связи с переходом на работу в негосударственный сектор, 5,2% - по другим причинам (рисунок 15).

Наибольшее количество сотрудников, уволенных по собственному желанию, зафиксировано в Министерстве по делам государственной службы – 22 человека (100%), в Министерстве национальной экономики – 345 (90,3%), в Министерстве финансов – 568 (82,8%) и в Кызылординской области – 84 (92,3%). Это количество соотносится с общим количеством сотрудников, уволенных по причинам, учитываемым методикой.

В ряде государственных органов наблюдается отток кадров из системы государственной службы в частный сектор (Приложение Л). Так, в связи с уходом в негосударственные структуры в Национальном Банке в 2015 году уволилось 48 человек, что составляет 44% от общего количества уволенных сотрудников, в Министерстве юстиции – 78 человек (25,4%), в Министерстве здравоохранения и социального развития – 19 человек (21,3%).



Рисунок 15 - Сменяемость кадров в разрезе причин за 2015 год

Примечание - Составлено автором по данным АДГСПК

Однако, как показывает практика, данные анализа могут быть в определенной степени некорректными в связи с традиционным поведением увольняющихся. В частности, государственные служащие при увольнении в большинстве случаев воздерживаются указывать истинную причину увольнения.

Анализ также показывает, что уровень сменяемости выше среди работников руководящего звена. В 2015 году из числа уволившихся 10,6% составляли руководящие работники (в 2014 году – 12%) и 8,4% государственных служащих исполнительского состава (в 2014 году – 8,5%).

В местных исполнительных органах сменяемость руководящего состава выше, чем в центральных органах. Так, если в 2015 году в центральных государственных органах сменилось 8,1% работников руководящего звена (в 2014 году – 7,7%), то в акиматах – 16,9% (в 2014 году – 28,2%).

В 2015 году наиболее высокая сменяемость кадров была отмечена в Министерстве по инвестициям и развитию (12,1% от средней штатной численности), Министерстве юстиции (12,2%), Министерстве образования и науки (12,3%), в акиматах Актюбинской (17,5%), Кызылординской (20,4%) областей и г. Алматы (18,1%). Минимальные показатели зафиксированы в Министерстве по делам государственной службы, где уволилось 3,1% сотрудников от средней штатной численности, Министерстве иностранных дел (4,4%), Национальном банке (5,6%) и Министерстве финансов (5,7%). Среди акиматов наименьшее значение сменяемости установлено в Атырауской (6,1%) и Павлодарской (7%) областях.

В целом, наблюдается незначительное снижение (– 0,5%) уровня сменяемости кадров за счет акиматов, где общий показатель снизился с 14,4% в 2014 году до 13,9% в 2015 году. Наибольшее снижение по показателю

сменяемости руководящего состава отмечается в Министерстве иностранных дел (с 28,2% до 16,9%).

В 2015 году в 7 из 12 центральных государственных органов и в 2 из 16 местных исполнительных органов сохранился рациональный уровень сменяемости, не превышающий 9%. Наиболее значительное снижение сменяемости кадров наблюдается в Министерстве коммуникаций и связи (– 17,3%) и Карагандинской области (– 9,8%).

Анализ по показателю «Продвижение работников государственного органа» показывает следующую картину. Данный показатель рассчитывается по доле сотрудников, назначенных на вышестоящую должность, из числа работников данного государственного органа, за исключением категорий С-5, С-О-6, D-6, D-О-6. В 2015 году 7697 государственных служащих были назначены на вышестоящие должности или приняты по конкурсу из кадрового резерва. При этом только в 5 из 12 центральных государственных органов из общего числа назначенных на вышестоящие должности свыше половины являлись сотрудниками данного государственного органа (рисунок 16 и 17).

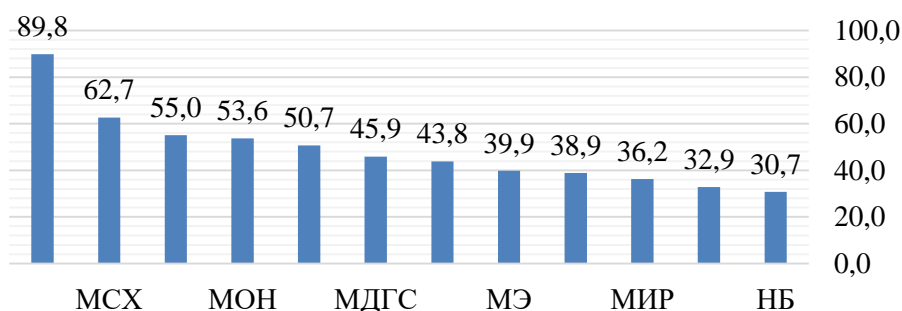


Рисунок 16 - Продвижение из числа сотрудников в разрезе центральных государственных органов

Примечание – Составлено автором по данным АДГСПК

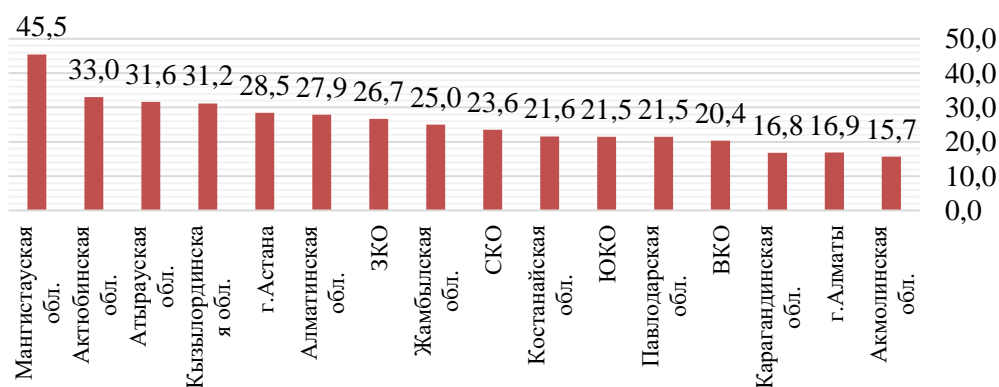


Рисунок 17 - Продвижение из числа сотрудников в разрезе местных исполнительных органов

Примечание – Составлено автором по данным АДГСПК

Важным критерием оценки эффективности деятельности государственных органов является уровень удовлетворенности государственных служащих своей работой. Ежегодно АДГСПК проводит оценку уровня удовлетворенности

государственных служащих работой в государственном органе. Например, по итогам 2015 года замер уровня удовлетворенности государственных служащих осуществлялся посредством таких показателей, как:

- 1) степень вовлеченности работников в деятельность государственного органа;
- 2) степень удовлетворенности системой поощрения и социальным обеспечением;
- 3) степень удовлетворенности возможностями карьерного роста;
- 4) степень удовлетворенности организацией труда;
- 5) степень удовлетворенности порядком подбора персонала;
- 6) степень удовлетворенности системой оценки государственных служащих;
- 7) степень удовлетворенности системой обучения государственных служащих.

Каждый из показателей сопровождался ответом на ряд вопросов, позволяющих сформировать содержательные выводы о степени удовлетворенности государственных служащих работой. Всего опросом было охвачено 27736 респондентов (в 2014 году – 25452), что составляет 68% государственных служащих, подлежащих оценке, в том числе в центральных государственных органах – 19739 человек, в акиматах – 7 997 человек.

В 2015 году результаты исследований, проведенных в центральных и местных государственных органах, по таким критериям как «степень вовлеченности работников в деятельность государственного органа» и «степень удовлетворенности системой поощрения и социальным обеспечением» показали в среднем 87%. Несмотря на имеющиеся ограниченные материальные и нематериальные меры поощрения работников государственной службы, итоги опросов, тем не менее, оказываются традиционно положительными, что вызывает сомнения в прозрачности проводимых опросов. Около 15% респондентов отмечают, что слабо используются меры нематериального поощрения в Министерства образования и науки, акиматах Западно-Казахстанской, Акмолинской, Актюбинской областей.

Результаты опроса также показали, что удовлетворенность оплатой труда остается стабильно низкой – 46,6% (2014 – 42,1%). 53,4% опрошенных ответили, что уровень заработной платы и премий не позволяет содержать семью. Это мнение разделили 58% сотрудников центральных государственных органов и 42,1% работников областных акиматов.

Наименьший уровень удовлетворенности оплатой труда зафиксирован среди работников Министерства финансов (34%) и Министерства иностранных дел (30,4%). Среди местных исполнительных органов минимальный уровень заработной платы отмечается в Карагандинской области (33,1%) и г. Алматы (37,6%).

Как показал опрос, 52,8% опрошенных государственных служащих (2014 – 56,7%) задерживались на работе или работали в выходные/праздничные дни, что свидетельствует о неэффективной организации труда. Несоблюдение трудового графика отметили 52,4% работников центральных и 53,9% служащих

местных государственных органов. Чаще других переработки были отмечены среди сотрудников Министерства иностранных дел (78,4%), Национального банка (74,4%), акиматов Костанайской (96%), Актыбинской (79,3%) областей.

Анализ дополнительных вопросов в анкете показал, что во временном плане переработки были неравномерными. 57% (от общего количества сотрудников, отметивших переработки) в среднем задерживаются на работе на 1 час, 21% – на 2 часа. На 3 и 4 часа оставались соответственно 7% и 5% респондентов.

Недостаточно прозрачной и эффективной остается система распределения заданий между сотрудниками в государственных органах. Неравномерное распределение работы между сотрудниками указали в своих ответах 18,1% (2014 - 18,5%) респондентов.

Претензии к системе распределения работы чаще отмечались в центральных государственных органах. 19,5% респондентов из центральных государственных органов считают, что задания распределяются неравномерно. Чаще других подобная ситуация отмечается в Министерстве иностранных дел (27,5%) и Министерстве образования и науки (31,4%). Более благоприятная ситуация наблюдалась в областных акиматах. Из числа сотрудников акиматов 14,5% опрошенных недовольны системой распределения работы. Судя по итогам опроса, наименее благоприятная ситуация сложилась в Актыбинской области. Здесь 28,5% опрошенных сотрудников указали на неравномерность распределения работы.

По характеру нарушений 37% респондентов считают, что основной их причиной является поступление срочных заданий из вышестоящих государственных органов. 30% опрошиваемых в качестве причины нарушений нормативов труда отмечают нехватку специалистов. Треть опрошенных (32%) считают, что для соблюдения нормативов труда необходимо упорядочить потоки информации. Каждый пятый (23%) отмечает, что нужно исключить краткосрочные поручения.

Среди государственных служащих 22,7% опрошенных выразили желание уйти работать в частный сектор. На момент проведения анкеты 24,4% опрошенных сотрудников центральных государственных (2014 - 30,2%) и 18,6% работников местных исполнительных органов (2014 - 21,3%) планировали перейти в частные компании. Наиболее высокий показатель готовности уйти из системы государственной службы отмечен в Министерстве коммуникаций и связи (36,9%), акиматах Актыбинской (32,4%) и Алматинской (32%) областей.

По показателю удовлетворенности системой обучения 85,1% опрошенных отметили, что тематика семинаров повышения квалификации и курсов переподготовки соответствует целям и задачам государственного органа, а также профилю деятельности государственных служащих. В разрезе деятельности центральных и местных государственных органов этот показатель составил соответственно 84,3% и 87%. На несоответствие тематики курсов и семинаров сфере работы указали сотрудники Министерства по инвестициям и развитию (23%) и Министерства здравоохранения и социального развития (22,9%), а также акиматов г. Алматы (22,5%) и Актыбинской области (25,1%).

Практическую применимость знаний, полученных на курсах и семинарах повышения квалификации, оценили 86,3% респондентов. Чаще других на неэффективность полученных знаний указывали работники Министерства здравоохранения и социального развития (21,3%), Министерства по инвестициям и развитию (22,8%), Министерства иностранных дел (21,2%) и Министерства образования и науки (21,3%), а также акимата Акмолинской области (20%).

Результаты оценки деятельности по критерию «Организационное развитие государственного органа» за 2016 год, проведенной с использованием старой методики, представлены на рисунке 18. Всего оценку деятельности прошли 14 министерств, 16 акиматов, АДГСПК и Национальный банк.

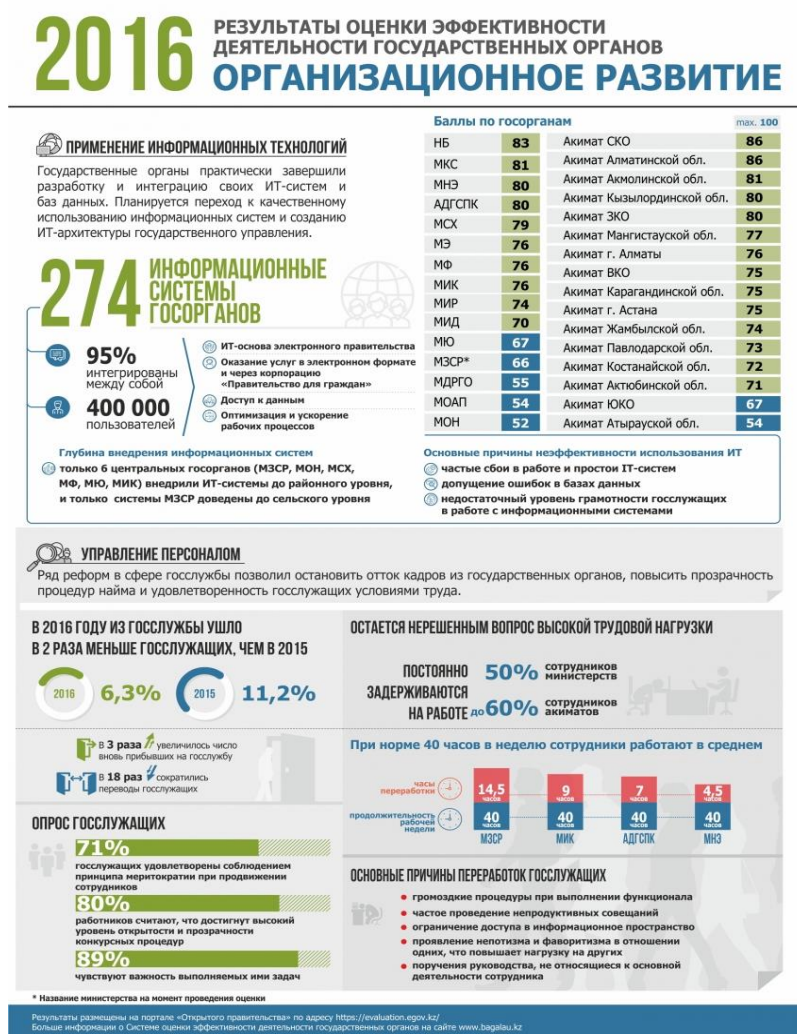


Рисунок 18 – Результаты оценки эффективности деятельности государственных органов по критерию «Организационное развитие» за 2016 год

Примечание – Материалы АДГСПК

Деятельность государственных органов по направлению «Управление персоналом» оценивалась по 4 критериям:

- 1) чистая сменяемость персонала;
- 2) переработки в государственном органе;
- 3) вовлеченность персонала;

4) укрепление меритократии.

При оценке деятельности государственных органов была использована новая методика. Согласно результатам, среднее значение за 2016 год по направлению «Управление персоналом» по республике составило 68,2 балла (в 2015 году – 74,27; в 2014 году – 72,6). При этом, лидирующие позиции заняли Министерство финансов, Министерство национальной экономики и АДГСПК с баллами 78,55, 75,56 и 75,46 соответственно. Наименьшие баллы показали Министерство образования и науки (49,29), а также Министерство юстиции (45,84).

В 2017 году в систему государственной службы страны была внедрена Методика оценки эффективности организационного развития государственных органов [144], которая позволяет оценить эффективность организационного развития по двум направлениям:

- 1) управление персоналом;
- 2) применение информационных технологий.

Согласно методике, оценка по направлению «Управление персоналом» проводится по следующим критериям:

- 1) кадровый потенциал государственного органа;
- 2) организация труда;
- 3) меритократия и организационная культура.

Источниками информации для проведения оценки по данному направлению послужили статистические данные, отчетная информация государственных органов, данные автоматизированной электронно-пропускной системы, данные мониторинга состояния кадров государственной службы, результаты проверок, проведенных АДГСПК в оцениваемых государственных органах, результаты опроса государственных служащих.

Критерии и показатели оценки блока «Организационное развитие государственного органа» (Приложение К). Данные критерии и показатели направлены на оценку развития организационной культуры государственной службы в целом.

В целом, результаты предварительных итогов оценки деятельности государственных органов за 2017 год были представлены АДГСПК на специальном заседании комиссии [146]. На рисунке 19 выделены основные блоки проведенной оценки.



Рисунок 19 - Оценка эффективности деятельности госорганов

Опрос впервые проводился в электронном формате через ИПГО, которым охвачено 26,2 тыс. государственных служащих (18627 человек из центральных и 7664 – из местных исполнительных органов). Данная практика позволила оптимизировать бизнес процессы и сэкономить время сотрудников АДГСПК на обработку данных, поскольку раньше подсчет производился вручную.

Всего была проведена оценка деятельности 14 министерств, 16 акиматов (за исключением местных исполнительных органов районного уровня) и АДГСПК (за исключением территориальных подразделений). Для оценки использовались данные мониторинга состояния кадров, отчеты государственных органов и результаты опроса.

В целом, предварительные результаты проведенной оценки эффективности деятельности государственных органов за 2017 год следующие. Среднее значение по республике составило 71,83 балла (в 2016 году - 68,2; в 2015 году – 74,27; в 2014 году – 72,6). В разрезе центральных государственных органов средний показатель составляет 65,34 балла, местных – 77,92. Среди центральных государственных органов наиболее высокие баллы получили АДГСПК (76,21), Министерство энергетики (74,05) и Министерство по делам религий и гражданского общества (73,1). Низкие баллы зафиксированы в Министерстве по инвестициям и развитию (53,15), Министерстве здравоохранения (56,09) и Министерстве иностранных дел (58,28). Причины низкой эффективности в основном связаны с высокой текучестью кадров, сверхурочной работой и низкой вовлеченностью персонала.

Среди местных исполнительных органов высокий показатель эффективности деятельности показали акиматы города Алматы (88,46), Кызылординской (84,93) и Алматинской областей (82,09). Эффективность деятельности данных акиматов достигнута благодаря сохранению стабильности кадрового состава и соблюдению принципов меритократии. Наименьшую

эффективность в 2017 году продемонстрировали акиматы Актыюбинской (67,8), Западно-Казахстанской (72,01) и Мангистауской (72,66) областей по причине высокой сменяемости кадров и переработок, а также низких результатов по соблюдению принципов меритократии. Динамичный рост, в сравнении с результатами 2016 года, наблюдается в Министерстве юстиции (+17,58 баллов), акиматах городов Алматы (+26,47 баллов) и Астана (+15,4 баллов).

В целом, наблюдается повышение среднего показателя по республике в сравнении с 2016 годом: в 2017 году - 71,83, в 2016 году - 68,2). Вместе с тем в центральных государственных органах наблюдается небольшое снижение среднего балла (в 2017 году - 65,34, в 2016 году – 68,09). Данное обстоятельство обуславливается тем, что в новую методику оценки были внесены качественные изменения. В отличие от старой методики в новой предусмотрены три критерия, которые включают в себя 15 взаимосвязанных показателей.

В целях всестороннего и объективного анализа в новой методике расширено значение понятия сменяемости. Так, наряду с «чистой сменяемостью» предусмотрены и несколько других измеримых показателей. Также были дополнены опросные показатели. Критерий «Кадровый потенциал» состоит из 6-ти показателей (рисунок 20). Средний балл по данному критерию по республике составил 17,94 из 30 возможных. Средний балл в разрезе по показателям: «чистая сменяемость» - 1,4 из 5, «стабильность кадрового состава» - 2,21 из 5, «сменяемость вновь принятых служащих» - 4,97 из 5, «оборот текучести кадров» - 1,91 из 5, «потенциальная сменяемость» - 3,73 и «выходное интервью» - 3,78.



Рисунок 20 – Кадровый потенциал государственного органа

Примечание – Составлено по материалам АДГСПК

Среди центральных государственных органов наиболее высокие баллы набрали Министерство национальной экономики (21,07), Министерство труда и

социальной защиты населения (21,03), Министерство образования и науки (20,96), и АДГСПК (20,57). Низкие результаты отмечаются в Министерстве по инвестициям и развитию (9,44), Министерстве информации и коммуникаций (12,39) и Министерстве здравоохранения (13,28). Среди местных исполнительных органов лучшие результаты показали акиматы города Алматы (22,26), Кызылординской (22,44) и Карагандинской (20,67) областей. Низкие результаты выявлены в акиматах Актюбинской (13,85), Мангистауской (15,34) и Акмолинской (16,2) областей.

Применительно для дальнейшего совершенствования деятельности государственных органов интерес представляют результаты отдельных опросов. Для анализа потенциальной сменяемости кадров государственным служащим был задан вопрос: «Планируете ли вы уволиться с государственной службы в ближайшее время?». Так, результаты опроса показывают, что 7,7% (2016 чел.) служащих в ближайшее время планируют уволиться из системы государственной службы, в том числе из центральных государственных органов – 1523 чел. (75%), из местных - 423 чел. (25%). Кроме того, 12% (3152 чел.) государственных служащих имеют желание перевестись в другой государственный орган: в центральный – 2283 (72,5%), в местный – 869 чел. (27,5%).

Критерий «Организация труда» включает 3 показателя: нормированность труда, удовлетворенность условиями труда и управленческие практики в государственном органе (рисунок 21).



Рисунок 21 – Показатели и их среднее значение по критерию «Организация труда»

Примечание – Составлено по материалам АДГСПК

Средний балл по данному критерию по республике составил 18,08 из 25 возможных. В разрезе показателей: «нормированность труда» - 9,66 из 15, «удовлетворенность условиями труда» - 4,29 из 5 и «управленческие практики в

государственном органе» - 4,13 из 5 баллов. Среди центральных государственных органов наибольшие баллы по критерию показали Министерство по делам религий и гражданского общества (22,88), Министерство энергетики (21,54), АДГСПК (21,48), наименьшие – Министерство образования и науки (7,61) и Министерство иностранных дел (7,67).

Среди местных исполнительных органов наибольшие баллы получили акиматы города Алматы (24,72), Кызылординской (24,33), Южно-Казахстанской (24,01) областей. Наименьшие результаты – акиматы Актюбинской (18,85), Карагандинской (21,76), Мангистауской (21,84) областей.

По показателю «Нормированность труда» (переработки) источниками информации послужили сведения автоматизированной пропускной системы в центральных органах, а также данные опроса среди государственных служащих местных исполнительных органов. Анализ результатов показал, что в целом по республике наблюдается определенное улучшение по вопросу регулирования переработок по сравнению с 2016 годом. Так, согласно результатам опроса, на работе задерживаются 24,2% (5133 чел.) служащих, в то время как в 2016 году данный показатель составлял более половины (53%) служащих, что говорит о заметном снижении - на 28,8%.

Среди государственных служащих центральных государственных органов на работе задерживаются порядка 23% сотрудников (в 2016 году - 50%), среди местных органов – порядка 26% (в 2016 году - более 60%), в том числе часто и постоянно - 8% (в 2016 году 21%) и 9,2% (в 2016 году 27%) соответственно. Нормирование труда по-прежнему остается одним из аспектов, требующих внимания.

По результатам опроса уровень удовлетворенности служащих условиями труда по республике составляет 89%. Из общего состава государственных служащих 87% ответили, что обеспечены всем необходимым для работы (техническая оснащенность, канцелярские принадлежности и др.).

При оценке управленческих практик в государственном органе 75% служащих ответили, что в их подразделении достаточно сотрудников для равномерного распределения нагрузки. Вместе с тем 14% служащих отмечают, что руководство поручает задания со сроками недостаточными для качественного исполнения. По этой причине 12% (3026 чел.) служащих ежедневно не успевают своевременно завершить порученную работу.

Критерий «Меритократия и организационная культура» состоит из 6-ти показателей (рисунок 22). По результатам опроса, 18% государственных служащих отметили, что не имеют возможности напрямую обратиться к первому руководителю государственного органа (ведомства) по личным и профессиональным вопросам.

«Меритократия и организационная культуры»



Рисунок 22 – Показатели критерия «Меритократия и организационная культура»

Примечание – Составлено по материалам АДГСПК

По критерию «Меритократия и организационная культура» средний балл составляет 36,17 из 45 возможных. По отдельным показателям средний балл следующий: прозрачность конкурсных процедур - 9,04, соблюдение меритократии - 8,05, карьерный рост - 6,03, прозрачность поощрения в государственном органе - 4,01, этика и взаимоотношения в коллективе - 4,53 и вклад в реализацию задач государственного органа - 4,5.

Среди центральных органов наибольшие баллы по данному критерию получили Министерство национальной экономики (39,32), Министерство юстиции (38,83), Министерство финансов (38,49) и наименьшие – МОАП (29,92) и Министерства образования и науки (31,4). Местные исполнительные органы - акиматы города Алматы (41,47), Жамбылской (40,38), Алматинской областей (39,53) показали наибольшие баллы, наименьшие – акиматы Западно-Казахстанской (31,84), Карагандинской (34,81) областей.

Оценка по показателю «Соблюдение меритократии» проводилась на основе результатов опроса служащих. По результатам опроса на республиканском уровне большинство государственных служащих - 77% (в 2016 году - 71,5%) считает, что государственный орган, в котором они работают, заинтересовано в пополнении своих кадров талантливыми и квалифицированными служащими. 78% опрошенных согласны с тем, что повышение в должности получают достойные из них (в 2016 году - 71%). В центральных органах с данным утверждением согласились 75% служащих (в 2016 году - 74%), в местных - 83%.

Анализ результатов опроса позволяет сделать вывод о приемлемом уровне соблюдения руководителями государственных органов принципов меритократии при принятии кадровых решений, что подтверждает важность и

необходимость проводимой реформы в системе государственной службы Казахстана.

Справедливое распределение поощрений материального и нематериального характера - одно из ключевых условий меритократии. Опрос государственных служащих по данному направлению выявил проблему непрозрачности распределения премий и надбавок. 24% служащих отметили это как проблему, при этом 70% служащих в целом довольны мерами материального поощрения. Систему нематериального стимулирования (распределение наград, грамот, благодарственных писем и др.) справедливой считают 78% служащих.

Обеспечение соблюдения норм служебной этики и профилактики нарушений законодательства о государственной службе, противодействия коррупции и Этического кодекса государственных служащих является одной из важных задач в системе государственной службы. Проведенный опрос по соблюдению этики и взаимоотношений в коллективе показал следующие результаты:

- 88% работников не замечали случаев неэтичного поведения со стороны руководства к подчиненным (грубость, оскорбление, нецензурная брань);

- 83% работников довольны признанием своих заслуг, которое получают от своего руководителя;

- 96% работников не сталкивались с дискриминацией по национальному и половому признаку.

В целом, 94% работников считают, что коллеги относятся друг к другу с уважением и с соблюдением норм служебной этики. Результаты опроса свидетельствуют об эффективности проводимых руководством государственных органов мероприятий по предупреждению и недопущению фактов нарушения норм служебной этики государственными служащими.

Тем не менее, оценка управления персоналом требует дальнейшего совершенствования в контексте укрепления принципов меритократии, прозрачного карьерного продвижения и компетентностного подхода, обеспечения адекватных условий труда, в том числе и морально-психологического климата на государственной службе. В этой связи следует согласиться с мнением Е.А. Капогузова и Г.К. Сулейменовой, что сложно, однако необходимо давать оценку прямого влияния эффективности деятельности государственных органов на организационную культуру, и наоборот [147]. Безусловно, видоизменяющиеся внедряемые системы оценки деятельности государственных органов могут дать положительный эффект на развитие организационной культуры и организационное поведение государственных органов только при условии прозрачной оценки результатов и обеспечения непосредственно руководителями государственных органов условий для исправления ошибок и проведения организационных изменений. Организационные изменения, в свою очередь, возможны благодаря системным культурным изменениям в ходе административной реформы, к которым должны быть открытыми все сотрудники государственных органов.

Таблица 14 - SWOT – анализ деятельности государственных органов

<p><i>Сильные стороны</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Снижение количества лиц, привлеченных к административной ответственности за коррупцию. 2. Рост доли государственных служащих руководящего звена, опубликовавших декларации по доходам и имуществу (по итогам 2014 года – 57,3%). 3. Охват подлежащих повышению квалификации и переподготовку. 	<p><i>Слабые стороны</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Снижение доли назначаемых из числа сотрудников государственного органа на вышестоящие должности с 48% в 2014 году до 38 % в 2015 году. 2. Неэффективная организация рабочего процесса: неравномерное распределение нагрузки между сотрудниками и структурными подразделениями.
<p><i>Возможности</i></p> <p>Руководители государственных органов и структурных подразделений не будут допускать ведение двойного документооборота. Это даст возможность рационально использовать время.</p> <p>Пройти обучение по организации труда и делегированию полномочий.</p> <p>Повысить доверие к опросам, проводимым АДГСПК и другими ведомствами: исключить проведение опросов на бумажных носителях, обеспечить анонимность электронных опросников для сбора достоверных ответов. Это позволит оценить реальную ситуацию.</p> <p>Расширить опросники в части охвата сотрудников центральных и региональных подразделений и качества вопросов для выявления проблем, влияющих на эффективную деятельность государственных служащих.</p> <p>Для прозрачности получения доходов, профилактики коррупционных правонарушений охватить государственные должности от высшего звена руководителей до среднего звена показателем «доля государственных служащих руководящего звена, добровольно опубликовавших декларации по доходам и имуществу»</p>	<p><i>Угрозы</i></p> <p>Снижение мотивации сотрудников, рост текучести кадров и снижение продуктивности труда.</p> <p>Потеря преемственности в реализации государственной политики вследствие высокой текучести кадров (смена руководящих работников и ключевых сотрудников). В 5 ЦГО (из 12) и в 14 МИО (из 16) сохраняется высокий уровень текучести кадров, который превышает плановое значение, установленное Администрацией Президента (9%).</p> <p>Отток квалифицированных кадров. Согласно итогам анонимного опроса работников (68% подлежащих оценке государственных служащих), основные причины увольнения - это низкая оплата труда, высокий уровень переработок и недостаточные карьерные возможности служащих.</p>
<p>Примечание – Составлено автором</p>	

Приведенный выше SWOT-анализ деятельности государственных органов (таблица 14) обобщает сильные и слабые стороны, возможности и угрозы системы управления персоналом государственной службы.

Общее представление о системе управления персоналом государственной службы Республики Казахстан следует дополнить данными о качественном составе (таблица 15).

Таблица 15 - Данные по персоналу государственной службы по состоянию на 1 января 2017 года

Общая штатная численность государственных служащих.	98 705 единиц
Из них:	
- политических государственных служащих	433 единицы
- административных государственных служащих корпуса «А»	519 единицы
- административных государственных служащих корпуса «Б»	98 272 единицы
Количество государственных служащих в центральных государственных органах, в т.ч. территориальных подразделениях	52 616 единиц
Количество государственных в местных исполнительных органах	46 089 единиц
Средний возраст государственных служащих	38,7 лет
Средний стаж на государственной службе	10,4 лет
Средняя продолжительность работы в занимаемой должности	3,7 года
Сменяемость государственных служащих	17 398 чел. (17% штатной численности)
Примечание – Данные из официального сайта АДГСПК	

Изменения в Законе «О государственной службе Республики Казахстан», устанавливающие переход к карьерной модели, могут существенно повысить преемственность на работе. К примеру, благодаря продвижению по службе по конкурсу (в 2016 году перемещено на вышестоящие должности более 5,9 тыс. служащих, что превышает показатель 2015 года в четыре раза - с 1 348 чел.) количество переводов сократилось в 18 раз (в 2015 году переведено 6,5 тыс. госслужащих, в 2016 году – 358). Как отмечается в отчете о реализации Стратегического плана АДГСПК на 2014–2018 годы, это укрепило общее убеждение о возможности продвижения по службе исключительно на основе профессионализма, личного опыта и заслуг.

Меры по укреплению принципов меритократии и исключению условий для проявления патронажа и командных перемещений принимаются в рамках реализации Плана Нации «100 конкретных шагов». Так, введен институт внутренних конкурсов, значительно сокращены условия при переводах, повышены требования к соблюдению этических норм и стандартов, усилена борьба с коррупцией. Модернизирована система обучения государственных служащих с акцентом на практикоориентированное обучение.

Впервые в истории государственной службы внедрен компетентностный подход. Он используется не только при отборе и обучении служащих, но и при проведении комплексной аттестации. В основу оцениваемых 11 компетенций заложены характеристики новой модели государственной службы. По данным АДГСПК, в частности, эффективность включает в себя такие компетенции, как управление деятельностью, сотрудничество, принятие решений, оперативность и саморазвитие.

Государственные служащие оцениваются также на наличие ответственности, инициативности и стрессоустойчивости, по критерию «Служение народу», который проявляется через ориентацию на потребителя и информирование потребителей услуг, а также прозрачность и подотчетность деятельности.

Результаты оценки компетенций служащих могут свидетельствовать об определенных положительных изменениях организационной культуры государственного аппарата. По данным АДГСПК, более 70% государственных служащих, прошедших собеседование в Высшей аттестационной комиссии, ориентированы на потребителей услуг и принимают все необходимые меры по их информированию. Кроме того, у большинства из них развита компетенция по принятию решений [148].

В целом, средняя оценка деятельности государственных органов по направлению «Управление персоналом» возросла на 13 позиций - с 55 в 2010 году до 68 баллов в 2016 году. На сегодняшний день более 63% населения оценивают работу государственного аппарата как эффективную, тогда как в 2001 году этот показатель составлял всего лишь 18%.

Перспективными направлениями дальнейшей трансформации государственной службы Казахстана являются развитие управленческой культуры и лидерства среди чиновников, последовательная модернизация института корпуса «А», профессионализация служб управления персоналом, выступающих проводниками реформ, и системы обучения, транслирующей новые принципы и ценности государственной службы.

Государственная служба Казахстана переживает период качественного изменения. Вместе с другими составляющими развивается организационная культура государственной службы. Как показывает практика, многие развитые государства десятилетиями занимались развитием организационной культуры государственных организаций, чтобы довести до уровня прогрессивной, профессиональной, сильной организационной культуры. Предпринимаемые государством меры в рамках реформы государственной службы постепенно формируют новое отношение к службе, ценностям, положительно сказываясь на развитии организационной культуры органов государственной службы. Вместе с тем, законы, правила, инструкции, требующие антикоррупционного, этического, профессионального поведения от государственных служащих, имеют характер требований, не раскрывающих в полной мере значения и содержания многих понятий и определений, заставляя самих чиновников истолковывать или интерпретировать их в соответствии с уровнем своей грамотности и осведомленности.

Говоря о необходимости изменения организационной культуры государственной службы, также нельзя не отметить наблюдаемый парадокс в практике государственных органов. В последние годы часто отмечают технологический прорыв в плане разработки специальных продуктов современных информационных технологий для эффективного функционирования государственных органов, которые, в целом, помогают улучшить качество деятельности персонала государственных органов. Созданы колл-центры, контакт-центры, телефоны доверия государственных органов, на сайтах государственных органов есть возможность обращения граждан по своим вопросам, консультациям и государственным услугам. Вместе с этим, например, внедренные программы электронного документооборота государственных органов - «Е-Қызмет», ИПГО, порталы «e-gov», единый портал государственных

закупок, пока не позволяют уверенно говорить, что персонал государственных органов является свободным пользователем этих продуктов и программ.

Следует также отметить, что на сегодняшний день во многих организациях государственной службы наблюдается двойная работа по согласованию и подписанию документов (бумажно и электронно). Не эффективно используется временной ресурс в работе, что свидетельствует о низком доверии электронным подписям, слабом понимании возможностей информационных программ, разработанных в системе делопроизводства и документооборота.

По данным АДГСК, в рамках программы «Рухани жаңғыру» и подпрограммы «Өзгерістерді өзіңнен баста» в ряде государственных органов предпринимаются меры по повышению уровня владения персоналом информационными технологиями, составлению качественного анализа, экономии времени, повышению уровня внутренней и внешней коммуникаций. Происходит постепенное осознание того, что неспособность применять возможности предоставленных ресурсов и удобств на работе служит препятствием к эффективному использованию времени, упрощению рабочих процедур, развитию профессиональной организационной культуры. В этой связи необходимо проводить ежедневную и кропотливую работу над изменением мышления и сознания общества, в том числе и чиновников.

В рамках совершенствования управленческой культуры сделаны значительные шаги в управлении развитием организационной культуры на государственной службе. Наряду с мерами по предупреждению коррупции, внедрению технологических новаций, улучшению конкурсных процедур, карьерного планирования, обучения, принимаются меры по изменению управленческой культуры, следовательно, меры по трансформации сознания государственных служащих. Так, упорядочение уровней деятельности чиновников корпуса «А» и «Б» на стратегический и исполнительский несомненно повлияет на мышление и поведение представителей этих категорий.

Внедрение проектного управления в ряде казахстанских компаний квазигосударственного сектора показывает положительные результаты, что говорит о возможности его внедрения в государственных органах с целью изменить управленческую культуру. Основы проектного менеджмента пилотно внедрены в органах прокуратуры. В настоящее время проектные офисы также открыты в Министерстве оборонной и аэрокосмической промышленности, акиматах города Астаны, Кызылординской области, АДГСПК.

Ожидается, что внедрение основ проектного менеджмента в государственных органах приведет к оптимизации деятельности, изменению мышления и поведения государственных служащих, следовательно, даст кумулятивный эффект на современное состояние организационной культуры государственной службы. Стиль работы по принципам проектного менеджмента требует перехода из иерархической организационной структуры к работе в командных группах, прививает привычку упрощенной коммуникации, применения новых технологий принятия управленческих решений.

В целом, в системе государственной службы Казахстана в последние годы наблюдается положительная динамика в организации внутренних процессов государственных органов.

2.3 Инструмент оценки организационной культуры государственной службы

В научной среде существует около семидесяти количественных методов исследования организационной культуры. Имеющееся множество применяемых инструментов исследования можно условно разделить на два типа: формирующие (formative) и диагностические (diagnostic). Если первый тип методов изучения может быть использован как часть более широкого процесса культурного обзора, чаще в новой организации, то диагностический тип инструментов направлен на обнаружение основных характеристик существующей культуры. Целью диагностических инструментов оценки организационной культуры является раскрытие перспектив изменения существующей культуры, чтобы приблизиться к характеристикам «высокоэффективных» организаций [149].

В случае исследования государственной службы диагностика рассматривается чаще как средство для разработки стратегии или сценария дальнейшего развития прогрессивной культуры в государственных органах. Здесь важно сопоставление имеющейся организационной культуры с философией организации, с ее миссией [86, с. 100]. Насколько сопоставимы характеристики культуры в организации с задачами в стратегических и операционных планах государственного органа, какова вероятность преобразования культуры в эффективную, сильную, прогрессивную организационную культуру.

Из количественных методов исследования среди диагностических инструментов изучения организационной культуры широкой популярностью в мире пользуется Инструмент оценки организационной культуры – Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI), авторами которого являются американские ученые Ким Камерон и Роберт Куин. OCAI получил широкое одобрение в области управления организациями многих стран. Инструмент применялся в компаниях IBM, Hewlett Packard, Toyota, Ford Motor Company. Также инструмент использовался в организациях государственного сектора и местных исполнительных органах таких стран, как Великобритания, Нидерланды, Ирландия, США, Словения.

Инструмент OCAI лег в основу новых методов работы с культурой организации, разработанных позднее другими специалистами. Например, Офис по управлению персоналом США (OPM) использует Опрос оценки организации (OAS) в качестве инструмента оценки организационной культуры, предназначенного для оценки организационной культуры. В основу OAS легла идея OCAI. Опрос OAS диагностирует климат в коллективе, процессы, связанные с организационной эффективностью [149, p. 1090].

В Казахстане OCAI популярен в компаниях АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына». По данным Корпоративного университета

«Самрук-Казына», в компаниях фонда ведется масштабная работа по трансформации и развитию корпоративной культуры с применением OSAI наряду с иными методами исследования. Фонд выработал свой набор основных ценностей, на основе которых строятся системы рекрутмента, развития, мотивации, оценки персонала. Разработанные Фондом ценности приведены на рисунке 23.

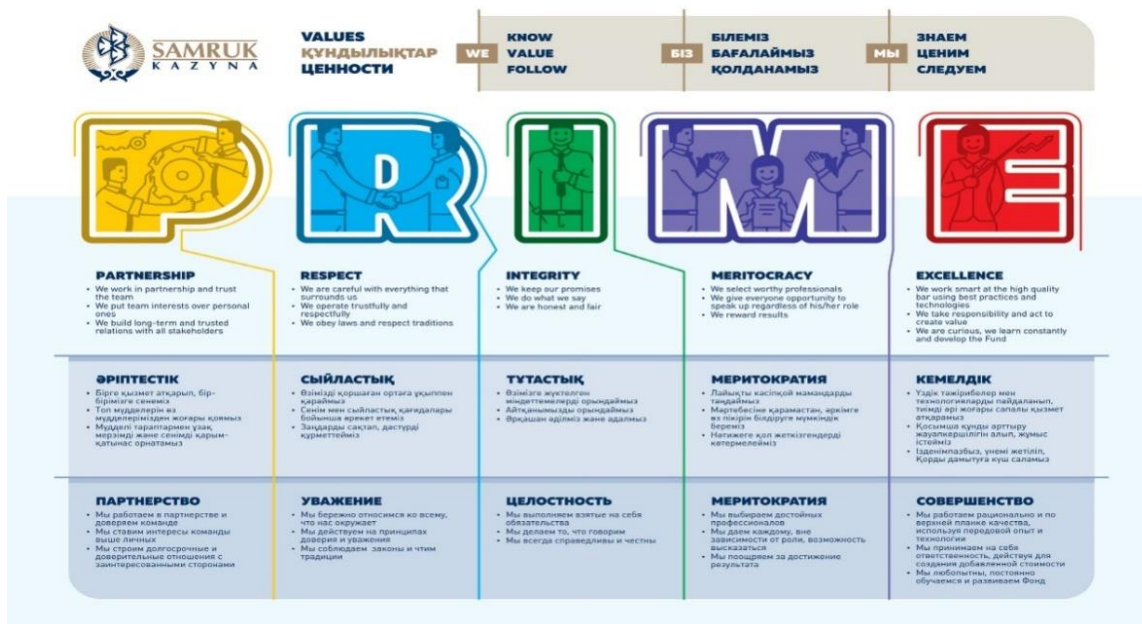


Рисунок 23 – Основные ценности АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына»

Примечание – По данным Корпоративного университета «Самрук-Казына»

Удобство применения OSAI заключается в количественных данных, собираемых от нескольких лиц в организации, в использовании основных ценностей и связанных с ними предположений, а также общем отношении к работе. В совокупности это может дать реалистичное представление о культуре организации [150]. Как утверждают сами авторы OSAI, инструмент может помочь подобрать приемлемые шаги в разработке процесса изменения организационной культуры [80, с. 130]. Предложения по пошаговому применению инструмента OSAI в управлении и развитии организационной культуры государственной службы Казахстана рассматриваются в разделе 3.

Для изучения организационной культуры специалисты разрабатывают опросы по необходимым параметрам для выявления особенностей исследуемой организации. В данном параграфе описываются результаты полевых исследований, опросов, составленных автором, целью которых было изучить доминирующий тип культуры с его ценностями и составить характеристику организационной культуры. Также представлены результаты применения инструмента диагностики организационной культуры OSAI среди государственных служащих Казахстана и Южной Кореи.

Как известно, общепризнанным считается факт, что в основе мотивационных механизмов существенную роль играют нематериальные факторы: ощущение социальной значимости, чувство сопричастности к общему делу и ответственности за полученные результаты. Для формирования таких установок государственным служащим необходимы определенные условия, которые могут создаваться посредством налаженной системы организационной культуры. При этом следует отметить, что элементы и характеристики организационной культуры могут быть одновременно и факторами мотивации.

Для глубокого понимания мотивов поведения персонала государственных органов, следует распознать базу приоритетных ценностей персонала организации. Как отмечалось ранее в работе, это может помочь руководителям и службам управления персоналом развивать желаемую организационную культуру.

С целью составления характеристики организационной культуры и состояния внутреннего развития государственной службы Казахстана в 2016 году был проведен пробный опрос, а в 2017 году - социологическое исследование с большим охватом государственных служащих. Опрос проводился посредством электронной программы Survey Monkey на предмет характеристики организационной культуры государственной службы Казахстана глазами внешних экспертов и государственных служащих разных категорий ряда государственных органов. В рамках данного исследования были организованы два анонимных опроса в электронном формате. Респонденты заранее были оповещены об условии соблюдения анонимности при использовании результатов опросов.

Первый экспертный опрос с целью получения характеристики организационной культуры государственной службы был проведен в 2016 году среди внешних экспертов. Выбор внешних экспертов проводился из числа иностранных сотрудников международных и отечественных организаций, имеющих опыт взаимодействия с государственными органами Казахстана. Ожидалось, что полученный ими опыт взаимодействия с государственными органами поможет им составить объективное мнение об их организационной культуре.

Отобранный пул респондентов для экспертного опроса составили 22 человека. Это были работники таких организаций, как ПРООН, Всемирный банк в Казахстане, Ernst and Young, Назарбаев Университет. Для проведения опроса были подготовлены 10 вопросов открытого и закрытого типа. Для получения объективных и независимых ответов респондентам была предоставлена возможность полного выражения и комментирования мнения.

Результаты опроса показали, что, как и в ряде развитых стран, казахстанской государственной (публичной) службе свойственны бюрократия, наличие поведенческих стереотипов. Респонденты отметили прогресс в качестве государственных услуг за последние годы, в процессе отбора на государственную службу республики.

Вместе с тем, 87% (19 человек) экспертов среди числа возможных положительных и отрицательных характеристик организационной культуры

государственной службы отметили существование «сдерживающих элементов в стиле работы». В частности, к ним они отнесли такие характеристики, как «ориентация на процесс, а не на результат», «субъективность в отборе и продвижении персонала», «склонность государственных служащих избегать личной ответственности», «излишняя бюрократия». Всего 13% респондентов (3 эксперта) указали, что государственным органам республики характерны «конструктивные элементы» организационной культуры: патриотизм, профессионализм, принцип меритократии. В системе управления персоналом государственной службы 73% (16 чел.) отметили необходимость принятия мер для развития системы оценки и оплаты труда, развития персонала.

Необходимо отметить, что 100% респондентов выделили характерным для государственной службы Казахстана «традиционное поведение», а именно, «соблюдение иерархии согласования решений», «ориентация на соблюдение бюрократических процедур» как преобладающее поведение государственных служащих. По общему мнению, на уровень коррупции в стране влияет организационная культура государственной службы, значение которой можно выразить следующим выражением: «Чем ниже и слабее организационная культура, тем выше (уровень) коррупции».

В целях выявления проблем во взаимодействии с государственными органами респондентам были представлены возможные варианты этих причин. Так, характерной чертой сложившейся организационной культуры государственной службы 73% экспертов отметили продолжительную процедуру согласования вопросов, что препятствует нормальному взаимодействию организаций и государственного аппарата.

Второй опрос был проведен среди государственных служащих корпуса «Б». Цель опроса состояла в получении характеристики организационной культуры государственной службы Казахстана изнутри. Вопросы были составлены с целью раскрытия понимания государственных служащими ценностей, миссии, целей и задач, содержащихся в стратегических планах государственных органов. Опрос содержал вопросы о понимании стратегического направления и намерений государственных органов, стиля работы, взаимоотношений государственных служащих, а также об отношении опрашиваемых к стилю руководства. Вопросы в анкетах были построены таким образом, чтобы ответы могли раскрыть внутренний мир государственной службы, а именно, какие ключевые стратегические ценности лежат в основе государственного органа, что государственные служащие приветствуют в деятельности своего коллектива.

В опросе приняли участие 483 государственных служащих центральных и местных исполнительных государственных органов, 37% из них занимали руководящие должности. Анонимный опрос был проведен в программе Survey Monkey. Целью опроса было изучение возможных проявлений организационной культуры государственной службы Казахстана, отношение государственных служащих к миссии органов государственной службы, в которых они работают, ассоциируют ли государственные служащие себя частью своей организации.

Как отмечают Денисон и Нил [151], одной из ярких характеристик организационной культуры является миссия организации. Миссия – это цель и смысл деятельности организации, которая позволяет обозначить его социальную и экономическую роль в системе государственного управления. Поэтому важно осознание, понимание сотрудниками миссии, целей, задач организации, что, в свою очередь, поможет достижению желаемых результатов. Ассоциация себя, своей работы со смыслом существования государственного органа способствует формированию преданности государственного служащего коллективу, его ценностям и традициям.

Таблица 16 - Результаты опроса государственных служащих корпуса «Б»

Понимание стратегического направления и намерения	Согласен, %	Затрудняюсь ответить, %	Не согласен, %
Госорган имеет ясную миссию, которая придает значение и направление нашей работе	86,8	-	13,2
Мне ясно стратегическое направление моего госоргана	100	-	-
Госорган имеет ясную стратегию на будущее	73,8	13,2	13,2
Цели и задачи			
Руководители госоргана ставят далеко идущие, но реалистичные цели	72,5	15	12,5
Руководители госоргана официально, гласно и открыто говорят о целях, которые мы стараемся достигнуть	74,3	7,7	18
Госслужащие в госоргане понимают, что должно быть сделано, чтобы преуспеть в достижении установленных целей в долгосрочной перспективе	69,2	7,7	23,1
Понимание видения			
У нас в госоргане есть разделяемое всеми видение будущего организации	71,8	12,8	15,4
Краткосрочные цели редко противоречат долгосрочной ориентации госоргана	77	7,6	15,4
Наше видение будущего побуждает и мотивирует государственных служащих нашего госоргана	57,5	25	17,5
Примечание – Составлено автором			

Как показывает таблица 16, в целом, 75% (362 человека) государственных служащих понимают и согласовывают ежедневную деятельность со стратегическим направлением, миссией, целями и задачами своего госоргана.

По сравнению с характеристикой организационной культуры государственной службы Казахстана внешними экспертами государственные служащие среди возможных положительных и деструктивных элементов проявления организационной культуры отметили больше положительные (таблица 17), в то время как внешние эксперты менее позитивно оценили организационную культуру государственной службы республики.

Таблица 17 - Результаты опроса государственных служащих корпуса «Б» о проявлениях организационной культуры

Возможные проявления организационной культуры государственной службы Казахстана	% респондентов
Положительные характеристики	
Эффективный стиль управления (ориентация на результат, а не на процесс; гибкость, открытость к инновациям)	36,8
Положительный имидж госслужащих (понимание миссии госоргана и своего функционала; принятие и соблюдение ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе, патриотизм; нравственные качества; лидерство) способствуют эффективной работе коллектива)	34,2
Конструктивные элементы организационной культуры (патриотизм, профессионализм государственных служащих, принцип меритократии)	31,5
Действенная система управления персоналом (возможности для развития, поощрение инициативности в работе, социальная защита госслужащих, достойная оплата труда)	26,3
Ясность (каждый знает, что от него ожидают; прозрачность, отсутствие секретности, ясность и доступность информации)	26,3
Менее положительные характеристики	
Сдерживающие элементы в стиле работы (ориентация на процесс, а не на результат, субъективность в отборе и продвижении кадров, желание госслужащих избегать ответственности, излишняя бюрократия)	47,3
Деструктивный стиль управления (патронаж - отбор и продвижение на государственной службе по принципу личной преданности, дружеских или родственных связей, инициатива наказуема, начальник всегда прав)	23,6
Слабая система управления персоналом (система оценки и оплаты труда, развития персонала нуждается в улучшении; необходимость в регулярном дисциплинарном контроле)	18,4
Деструктивный имидж госслужащих (непонимание своего дела, некомпетентность, влияющая на результат деятельности госоргана; отсутствие патриотизма; деструктивное поведение неформальных лидеров; разногласия в коллективе)	18,4
Деструктивные элементы организационной культуры (склонность к коррупции; некомпетентность государственных служащих; недостаток профессиональной этики)	13,1
Примечание – Составлено автором	

В результатах опроса требуют внимания ответы респондентов, свидетельствующие о присутствии «сдерживающих элементов в работе» (47%) и существовании «деструктивного стиля управления» (23%). Все эти и другие ответы опроса выявили необходимость дальнейшего развития следующих направлений деятельности государственной службы:

- системы отбора кандидатов на государственную службу и прозрачности продвижения кадров;
- рациональной организации труда с ориентацией на результат и уменьшение бумажной волокиты;
- повышение компетенций и профессионализма государственных служащих;

– возможности для инициативы государственных служащих.

В целом, очевидна также необходимость дальнейшей работы над искоренением деструктивных элементов организационной культуры, могущих выражаться в склонности к коррупции; некомпетентности государственных служащих; недостатке профессиональной этики.

В результате изучения современного состояния организационной культуры государственных органов Казахстана выявлена система атрибутов культуры, представленная в таблице 18.

Таблица 18 - Система атрибутов организационной культуры государственных органов

Визуальные атрибуты	Миссия, лозунг, профессиональные праздники, отличительные цвета, форма одежды, логотип, канцелярские принадлежности с отличительными знаками, стиль оформления кабинетов, лидеры, форма проведения контроля, регламентация, бюрократия
Формальные атрибуты	Миссия, положение о госоргане, гимн, декларируемые ценности, лозунги, стратегические планы, система управления, система материальной мотивации, правила и процедуры работы, система контроля и наказания
Неосознаваемые атрибуты	Традиции, практикующиеся ценности, шаблоны поведения, неписанные правила поведения и работы, церемонии, метафорические истории, ритуалы, ролевые модели, герои, истории провала и успеха, морально-психологические явления в коллективе
Примечание – Составлено автором	

Для более глубокого и всестороннего изучения предмета данного исследования была необходимость изучить отношение потенциальных респондентов к проводимым опросам государственных органов. Ожидалось, что ответы помогут указать на проблемные зоны при работе с персоналом и определить степень доверия к системе опросов на государственной службе. С этой целью было проведено социологическое исследование среди работников центральных государственных органов. Исследование проводилось среди государственных служащих, проработавших на государственной службе до 12 месяцев (428 человек). Анализ проводился на основе изучения результатов опроса государственных служащих, проходивших курсы переподготовки в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан (таблица 19).

Таблица 19 - Количество слушателей курса переподготовки для государственных служащих, впервые поступивших на административную государственную службу корпуса «Б» в период с июня по ноябрь 2017 года

Государственные органы, включая их ведомства	Количество респондентов
--	-------------------------

Агентство РК по делам государственной службы и противодействию коррупции	1
Акимат г. Астана	22
Верховный суд РК	27
Генеральная прокуратура РК	16
Министерство здравоохранения РК	18
Министерство информации и коммуникации РК	15
Министерство культуры и спорта РК	9
Министерство по делам религии и гражданского общества РК	27
Министерство по инвестициям и развитию РК	45
Министерство национальной экономики РК	57
Министерство оборонной и аэрокосмической промышленности РК	13
Министерство сельского хозяйства РК	23
Министерство труда и социальной защиты населения РК	7
Министерство финансов РК	95
Министерство энергетики РК	18
Министерство юстиции РК	15
Министерство внутренних дел РК	7
Министерство образования и науки РК	5
Министерство иностранных дел РК	0
Министерство обороны РК	0
Итого	428
Примечание - Составлено автором на основе данных Института дополнительного образования государственных служащих Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан	

Как показали результаты опроса, из числа опрошенных слушателей определенная часть выразила недоверие и сомнение в целесообразности проводимых опросов и анкетирования.

Как показали ответы (таблица 20), среди опрошенных наблюдается понимание целей проводимых опросов на работе. Вместе с тем, среди респондентов отмечен значительный процент скептицизма к проводимым государственными органами опросам. Около 29% опрошенных сомневаются в соблюдении анонимности опросов, 8% указывают на практику переделывания ответов, 30% предпочли воздержаться от ответа на вопрос. Эти результаты заставляют задуматься о необходимости повышения уровня доверия к исследованиям в практике государственной службы. В этой связи применение инструмента ОСАІ позволяет изменить мнение государственных служащих, поверить в чистоту и прозрачность проводимых исследований, в том числе исследования организационной культуры государственного органа.

Таблица 20 - Мнение о проводимых социологических опросах среди государственных служащих Карагандинской области

Вопросы	Да, %	Не всегда, %	Нет, %	Воздерживаюсь от ответа, %
---------	-------	--------------	--------	----------------------------

Участвуете ли вы в анонимных опросах/анкетировании на работе, проводимых представителями госорганов?	90	7	3	-
Ясны ли цель и содержание проводимых социологических опросов на работе?	70	18	-	12
Относите ли вы с доверием и открытостью к проводимым опросам на работе при упоминании об анонимности?	41	17	12	30
Просили ли вас переделать ваши ответы в опросах/анкетах?	8	17	62	13
Видите ли вы смысл и целесообразность проводимых опросов в целях повышения качества государственной службы?	45	13	12	30
Примечание – Составлено автором				

Цель проведения исследования методом ОСАІ заключается в определении типа организационной культуры в конкретном государственном органе и выявлении желаемого профиля культуры, а также общего типа организационной культуры и профиля предпочитаемой культуры среди государственных служащих.

Как показывают результаты изучения научной литературы, эмпирических исследований, проводить оценку общего профиля организационной культуры государственной службы достаточно сложно. По мнению Камерона и Куина [79, с. 114-115], для изучения культуры определенной индустрии, как и системы государственной службы, достаточно лишь усредненных результатов профиля. Однако авторы данного инструмента предупреждают, что изучение организационной культуры в контексте стратегических целей требует отдельного применения ОСАІ для каждой организации, что минимизирует вероятность искажения результата. Следует отметить, что в ходе данного исследования важным было выявить наибольшие характерные черты существующей организационной культуры, что в свою очередь было бы полезным специалистам служб управления персоналом и руководителям для подбора нужных инструментов дальнейшей работы с персоналом.

Инструмент ОСАІ как средство в изучении организационной культуры государственной службы применялся в ряде стран: США, Голландия, Австралия, Ирландия. Особенность инструмента ОСАІ состоит в возможности, во-первых, диагностировать тип, текущий профиль организационной культуры в организации, во-вторых, выявить желаемый профиль культуры. Инструмент представляет собой опросник, который нацелен на выявление мнений сотрудников организации, которые важно изучить руководству. Результаты изучения профилей организационной культуры могут указать на разницу между существующей в настоящее время культурой в организации и предпочитаемой [86, с. 102]. Эта разница и может быть возможной причиной недостатков в работе.

Основу инструмента ОСАІ составляет теоретическая модель «Рамочная конструкция конкурирующих ценностей». В науке существует множество измерений организационной культуры в связи с ее широким пониманием и тем,

что она затрагивает все сферы деятельности организации и набор факторов [80, с. 61-63]. В эмпирической диагностике и оценке организационной культуры в зависимости от изучаемой проблемы допускается вероятность добавления дополнительных факторов.

ОСАИ состоит из двух частей: одна часть используется для выявления профиля текущего состояния организационной культуры, вторая часть - для выявления профиля предпочитаемого состояния организационной культуры. В применении ОСАИ выделяют 4 основных типа организационной культуры: клановую, адхократическую, рыночную и иерархическую (бюрократическую).

Метод ОСАИ построен на основе двух главных измерений или шкал конкурирующих ценностей:

- 1) стабильность и контроль – гибкость и индивидуальность;
- 2) внутренняя ориентация (контроль) и интеграция – внешняя ориентация (позиционирование) и дифференциация.

Применение ОСАИ позволяет определить основной тип организационной культуры: клановый, адхократический, рыночный и иерархический (бюрократический). Общие представления о каждой из этих четырех типов культуры даны в главе 1. Предполагается, что организационная культура организации не может быть однозначно одного типа, наиболее часто она представлена в гибридной форме.

Авторы методики утверждают, что не существует правильной или неправильной культуры. Соответственно в ОСАИ не существует ни правильных, ни неверных ответов. Каждая организация, государственный орган может дать свой уникальный, характерный только для него профиль [48, р. 31-35].

Согласно опроснику, предлагается ответить на 6 вопросов для оценки 6 ключевых измерений организационной культуры (Приложение Л). Как показано в приложении, ОСАИ состоит из двух частей: одна часть используется для выявления профиля текущего состояния организационной культуры, вторая часть - для выявления профиля предпочитаемого состояния организационной культуры.

Каждая часть имеет 6 направлений или блоков для оценки 6 ключевых измерений организационной культуры:

1. Важнейшие (доминирующие) характеристики.
2. Общий стиль лидерства.
3. Управление персоналом (сотрудниками).
4. Связующая сущность организации.
5. Стратегические цели.
6. Критерии успеха.

В свою очередь, каждое направление содержит 4 вопроса (А, В, С, D), которые респондент должен оценить в баллах из предлагаемых 100 баллов, разделив их в тех долях, которые, по мнению респондента, в той или иной степени соответствуют его мнению. Общая сумма баллов по направлению должна быть равна 100. Таким же образом необходимо оценить вопросы во второй части опросника, которая поможет представить предпочитаемый профиль организационной культуры. Расчет полученных ответов проводится в

программе MS Excel, в которой прописаны формулы расчета и графическая структура ответов, позволяющие спроецировать существующий и предпочитаемый профили организационной культуры.

Исследование с помощью инструмента OSAI проводилось в местных исполнительных и представительных органах Карагандинской области, в которой общая штатная численность государственных служащих составляет 3786 единиц. Выбор данного региона обусловлен сравнительно большим количеством государственных служащих, за исключением Южно-Казахстанской области, где штатная численность составляет 4727 единиц. Следует отметить, что, несмотря на наибольшее количество штатных единиц, приходящих на Южно-Казахстанскую область, выбор данного региона исключен в виду вероятности влияния системы ценностей, культуры и поведения, сформированных в результате многолетних и тесных контактов с соседними странами. То есть, влияние местного менталитета и колорита могло затруднить диагностику объективного исследования культуры государственных служащих всей области.

Целесообразность проведения исследования государственных служащих Карагандинской области объясняется наблюдением значительного контраста национальной культуры населения по сравнению с другими областями. Карагандинская область - один из центральных регионов республики, где существует большая вероятность влияния культуры национальных меньшинств, способствующего созданию условия для формирования общей организационной культуры без ярко выраженных возможных национальных характеристик.

Как было дано выше, по состоянию на 1 января 2018 года штатная численность государственных служащих местных исполнительных и представительных органов Карагандинской области составляет 3786 единиц, в том числе политических госслужащих - 7, административных – 3779, в том числе корпуса «А» – 20, корпуса «Б» – 3759. Фактическая численность государственных служащих - 3368 человек, или 89% от штатной численности. Средний возраст государственных служащих – 39,4 лет, средний стаж государственной службы – 9,9 лет. Средний стаж государственных служащих в занимаемой должности – 3,6 года. Чистая сменяемость кадров - 231 человек, или 6,1% от штатной численности.

Опрос был проведен на бумажных носителях. Выборку в исследовании по области составили 2088, или 70,3% государственных служащих руководящего и исполнительского звена из числа аппарата акима Карагандинской области, управлений и структурных подразделений городов Караганды и Жезказган, районов и сел области. В основном это персонал государственной службы с опытом работы в местных исполнительных органах от 9 месяцев до 22 лет.

В результате усредненных расчетов по каждому типу организационной культуры получены следующие профили культуры государственной службы исследуемой области. Как показано на рисунке 24 и последующих шести рисунках, существенной разницы в усредненных результатах профилей организационной культуры государственной службы Карагандинской области не наблюдается.

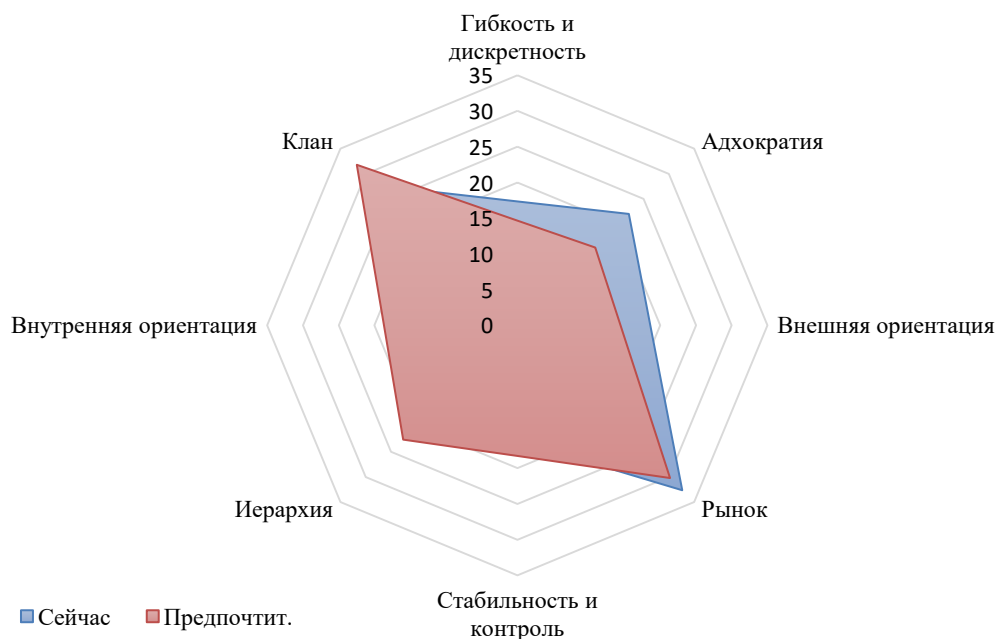


Рисунок 24 - Профиль «Важнейшие характеристики организации»

Авторы методики рекомендуют обратить внимание на диаграммы, которые показывают различия более чем на десять пунктов [80, с. 113]. Квадранты «Рынок» и «Клан» представлены сравнительно в равной степени и немного уступают остальным двум типам. Усредненный профиль оценки существующей культуры не дает возможности уверенно говорить о заметном преобладании ценностей какого-либо из типов культур.

Такое положение дел может свидетельствовать о недостаточной силе определенного типа культуры, о различии ценностей. В данном исследовании, усредненный профиль существующей культуры в Карагандинской области свидетельствует о гибридной культуре. Для детального изучения профиля структурного учреждения и подразделения, входящего в состав акимата области, следует провести диагностику профиля организационной культуры отдельно для каждого из них.

Следует отметить, что в описании результатов данного исследования с помощью инструмента ОСАІ рисунки 24 - 30 (профили) по шести направлениям, а также таблицы 21 - 27 к ним, объясняющие графическую структуру ответов, специально представлены вместе, как целое. Данные в указанных таблицах по направлениям непосредственно отражают профили организационной культуры.

В целом, анализ результатов по первому направлению показывает (таблица 21), что разница между данными существующей и предпочитаемой культуры оказалась менее 10 пунктов, что не вызывает особого беспокойства.

Таблица 21 - Графическая структура ответов по направлению 1

Оценка	Сейчас	Предпочтительно
Гибкость и дискретность	17,35	14,67

В	Адхократия	22,04	15,40
	Внешняя ориентация	18,60	14,42
С	Рынок	32,63	30,22
	Стабильность и контроль	16,19	18,28
Д	Иерархия	17,63	22,60
	Внутренняя ориентация	15,23	18,67
А	Клан	27,67	31,77
Примечание – Составлено автором			

Если учитывать тот факт, что в практике разных стран, а также по данным Камерона и Куина [80, с. 109], правительственным учреждениям обычно свойственна культура иерархии, то в ситуации с Карагандинской областью, с учетом особенностей национальной культуры, существенно доминирует тип клана в профиле «предпочтительно», в то время, когда в профиле «сейчас» во всех шести направлениях доминирует культура адхократии и рынка.

Таким образом, по первому направлению «Важнейшие характеристики организации» (таблица 21) можно констатировать, что в настоящий момент преобладающими ценностями служат элементы культуры рынка с 32,64 пунктами в сравнении с типом клана 27,67 и 22,04 адхократического типа. Наименьшие показатели имеет иерархический тип с 17,63 пунктами. В предпочитаемом профиле организационной культуры персонал желает изменений на 4 пункта в пользу типа клана, от 27,6 к 31,7 пунктам. Это может означать, что государственные служащие предпочитают работать как единая команда, в атмосфере семьи, которая проявляется в заботе о членах коллектива. Положительным здесь является мотивация работать сплоченно, когда истории успеха и поражений в такой команде только объединяют. Желание же отойти от рыночного типа можно объяснить тем, что в типе рынка больший акцент делается на результат работы и конкурентоспособность организации, а самочувствие коллектива отодвигается на второй план.

Данные по типу адхократии (от 22,05 к 15,4) и иерархии (от 17,6 к 22,6) демонстрируют традиционность поведения государственных служащих. Здесь респонденты предпочитают отойти от динамичности происходящих изменений, от адхократии к желанию усилить ценности культуры иерархии. Последнее выражается в предпочтении большей стабильности и контроля рабочих процедур, четко контролируемой и регламентированной работы, что в целом ведет к избеганию личной ответственности.

Как показывает графическая структура полученных результатов применения инструмента OSAI, тенденция предпочтения государственных служащих Карагандинской области отойти от культуры рынка и адхократии сохраняется в следующих трех направлениях: «Общий стиль лидерства», «Управление персоналом» и «Связующая сущность организации».

По направлению «Общий стиль лидерства», аналогично первой гистограмме, данные демонстрируют желание персонала немного усилить ценности клановой и иерархической культуры с предпочтением ослабить присутствие культуры творчества, инноваций в адхократическом типе, ослабить

ориентацию на внешних потребителей услуг, выраженную снижением примерно на 5 пунктов (рисунок 25 и таблица 22).

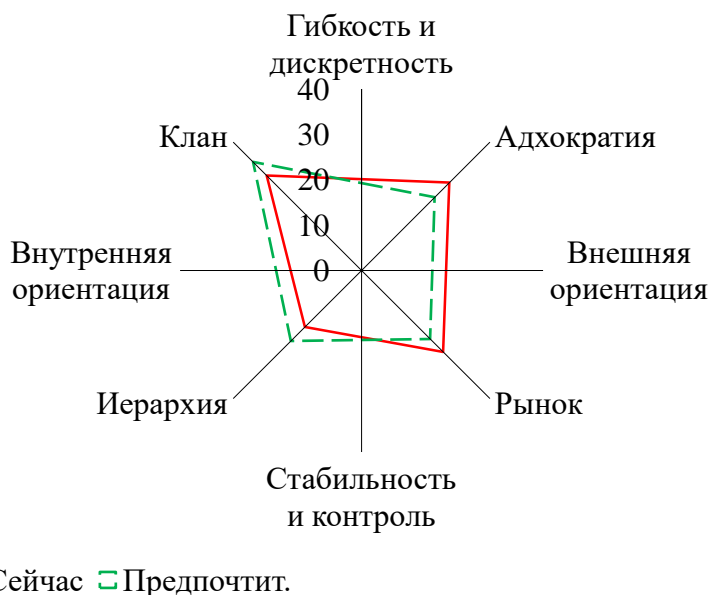


Рисунок 25 - Направление 2. Профиль «Общий стиль лидерства»

Таблица 22 - Графическая структура ответов по направлению 2

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	20,09	19,24
В	Адхократия	27,36	22,78
	Внешняя ориентация	18,64	15,61
С	Рынок	25,43	21,42
	Стабильность и контроль	14,73	15,35
D	Иерархия	17,64	22,01
	Внутренняя ориентация	15,62	18,85
A	Клан	29,56	33,80
Примечание – Составлено автором			

В третьем направлении по управлению персоналом очевидно предпочтение опрашиваемых сохранить стабильность и контроль. Квадранты иерархии и клана демонстрируют сравнительную разницу в данных: в квадранте иерархии на 5,7 пунктов, в типе клан – на 5,6. Заметно желание опрашиваемых сохранить позиции в точках стабильности и контроля в текущем профиле культуры с предпочтением усилить позиции во внутренней ориентации (рисунок 26 и таблица 23).

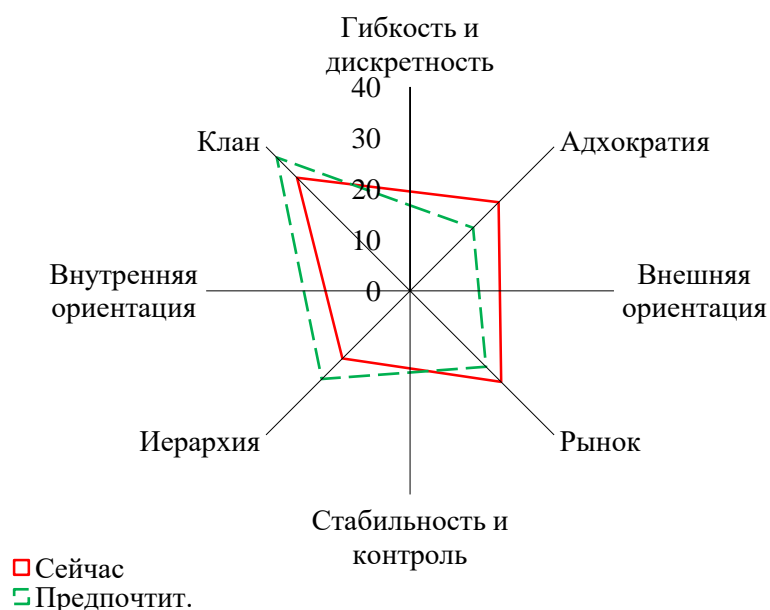


Рисунок 26 - Направление 3. Профиль «Управление персоналом»

Примечание – Составлено автором

Таблица 23 - Графическая структура ответов по направлению 3

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	19,49	16,77
В	Адхократия	24,57	17,46
	Внешняя ориентация	17,62	13,50
С	Рынок	25,29	21,08
	Стабильность и контроль	15,24	16,02
Д	Иерархия	18,77	24,48
	Внутренняя ориентация	16,61	20,83
А	Клан	31,38	36,99
Примечание – Составлено автором			

Что касается направления 4, в настоящее время государственные служащие области видят необходимость в выстраивании внутренних коммуникаций, считают важным улучшить внутреннюю клиентоориентированность. Полагается, что улучшение внутреннего взаимодействия в коллективе послужит повышению лояльности и чувства принадлежности работников к своей организации, что является связующим элементом в жизни организации. Об этом свидетельствуют данные между измерениями «Внутренняя ориентация» и «Внешняя ориентация» с разницей в 2-3 пункта (рисунок 27 и таблица 24).

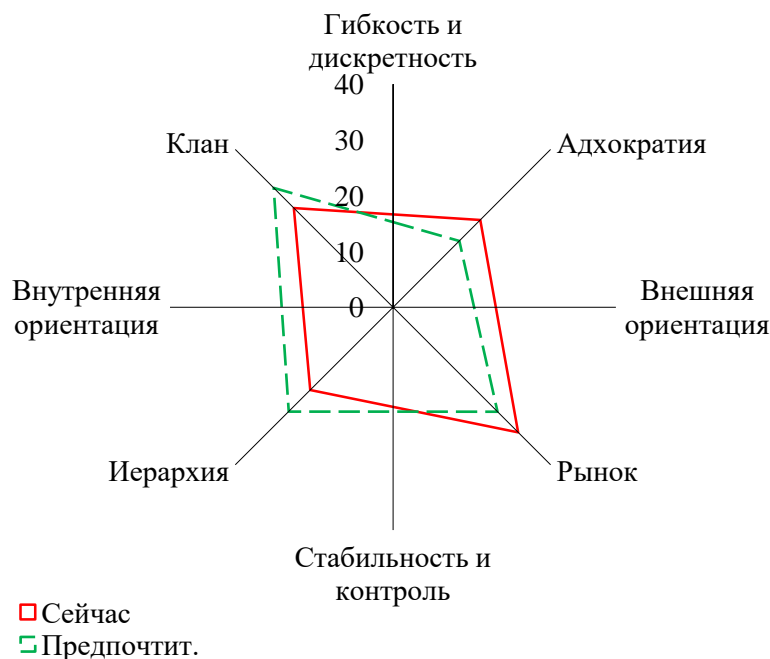


Рисунок 27 - Направление 4. Профиль «Связующая сущность организации»

Таблица 24 - Графическая структура ответов по направлению 4

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	16,65	15,28
B	Адхократия	22,14	16,81
	Внешняя ориентация	18,44	14,54
C	Рынок	31,74	26,51
	Стабильность и контроль	17,87	18,72
D	Иерархия	21	26,45
	Внутренняя ориентация	16,18	19,96
A	Клан	16,65	15,28
Примечание – Составлено автором			

Иными словами, несмотря на значимые показатели ориентированности «сейчас» на внешнего потребителя услуг (Внешняя ориентация 17-18 пунктов), выстраивание эффективного взаимодействия внутри коллектива, между структурными подразделениями управления и акимата в целом, наиболее значимым в настоящее время представляются показатели в области лидерства, управлении персоналом, чувство принадлежности к своей организации, вовлеченность подчиненных в принятие решений.

По направлению 5 «Стратегические цели» результаты расчетов средних значений определяют следующие показатели и значения (рисунок 28 и таблица 25).

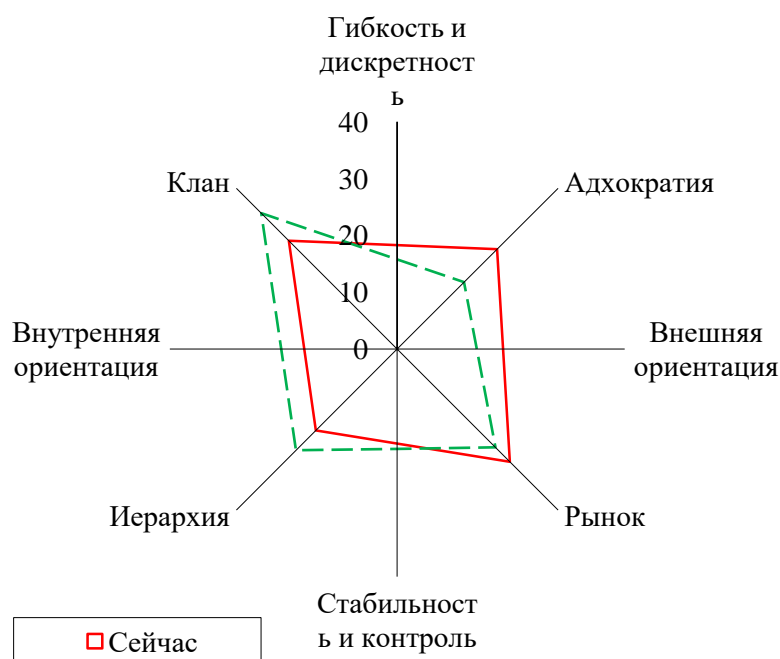


Рисунок 28 - Направление 5. Профиль «Стратегические цели»

Таблица 25 - Графическая структура ответов по направлению 5

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	18,28	15,75
В	Адхократия	24,84	16,61
	Внешняя ориентация	18,62	13,98
С	Рынок	28,02	24,44
	Стабильность и контроль	16,61	17,52
D	Иерархия	20,22	25,14
	Внутренняя ориентация	16,33	20,38
A	Клан	26,94	33,79

В профиле «сейчас» по данному направлению наивысшая точка отмечается в квадранте рынка (28,023) против показателей клана (26,94). Большой интерес вызывает наибольшая разница, почти в 8 пунктов, наблюдаемая в сравнении профиля организационной культуры «сейчас» (24,84) с предпочитаемым профилем (16,61) в квадранте адхократии. Это можно объяснить тем, что новые стратегические задачи и требования, предъявляемые к государственной службе, как следствие реформ правового, организационного, информационного, технологического, методологического характера, отличаются от имеющихся сейчас ресурсов и потенциала персонала государственной службы области.

Аналогично предыдущим профилям культуры можно констатировать заметное стремление персонала усилить культуру клана от 26,94 до 33,79 пункта с ростом внутренней ориентации и увеличением показателей иерархического типа культуры на 4,9 пункта в будущем («сейчас» - 20,22, «предпочтительно» -

25,14). Данные показатели могут означать, что в целях достижения стратегических целей организации будет полезным оказывать больше внимания вопросам развития сотрудников, повышения уровня вовлеченности исполнительского звена в принятие решений, проведение политики доверия и открытости, сохраняя традиции стабильности, согласованности и контроля.

По направлению 6 «Критерии успеха» квадранты плоскости демонстрируют существенные отличия линий существующей и предпочитаемой культуры (рисунок 29 и таблица 26).

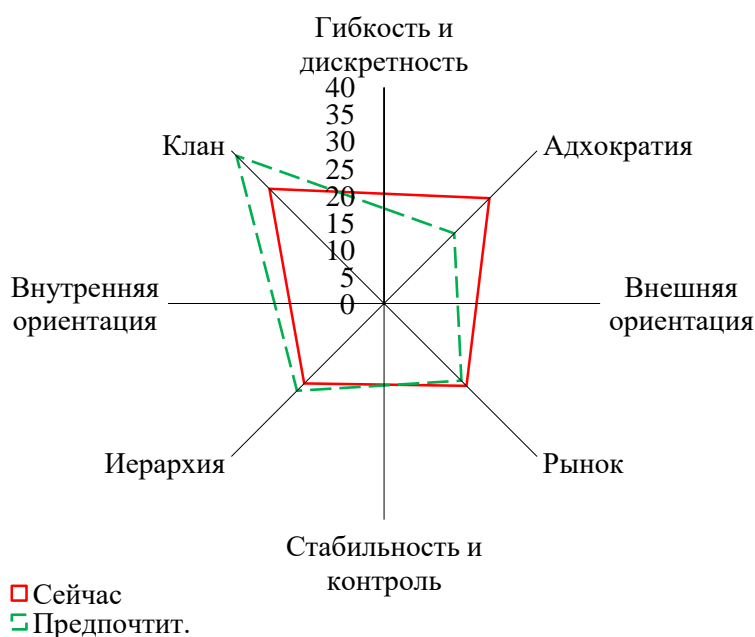


Рисунок 29 - Направление 6. Профиль «Критерии успеха»

Таблица 26 - Графическая структура ответов по направлению 6

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	20,31	17,58
В	Адхократия	27,55	18,32
	Внешняя ориентация	17,10	13,59
С	Рынок	21,55	20,22
	Стабильность и контроль	15,01	15,16
Д	Иерархия	20,91	22,83
	Внутренняя ориентация	17,43	20,29
А	Клан	30,01	38,65
Примечание – Составлено автором			

В представленных расчетах отмечается предпочтение государственных служащих уменьшить показатели в квадранте адхократии с 27,55 пункта до 18,329, что составляет около 9 пунктов. Согласно данным, можно предположить, что респонденты ставят под сомнение возможности практики инициативности, творчества, новаторства как залог успеха на государственной службе.

Результаты социологического исследования отмечают дефицит внимания развитию человеческих ресурсов, служащего инструментом достижения успеха организации. Существенная разница ответов о культуре между состоянием «сейчас» и «предпочтительно», 30,017 и 38,659 соответственно (8,6 пунктов) указывает на недостаток заботы со стороны руководства, между самими коллегами, недостаток возможностей работы в команде. Этого можно достичь путем делегирования полномочий. При этом государственные служащие считают нормой сохранить элементы иерархической культуры в коллективе при существующих показателях измерения стабильности и контроля. Основой успеха организации является достижение эффективности при планомерной работе и контроле.

Общий профиль организационной культуры позволяет сделать следующие выводы о результатах диагностики организационной культуры акимата Карагандинской области и государственных органов, относящихся к структуре местных представительных органов области (рисунок 30 и таблица 27).

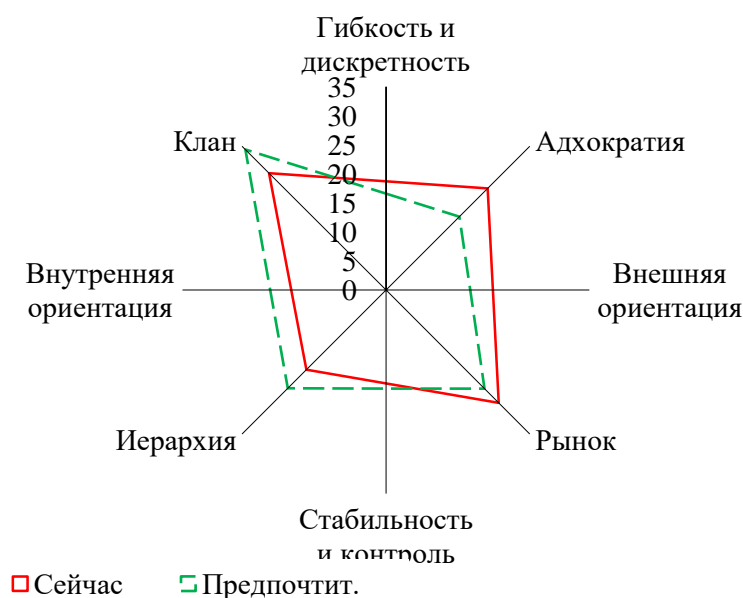


Рисунок 30 - Общий профиль организационной культуры (Карагандинская область)

Таблица 27 - Графическая структура ответов по общему профилю

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	18,72	16,61
В	Адхократия	24,75	17,89
	Внешняя ориентация	18,40	14,49
С	Рынок	27,44	23,98

	Стабильность и контроль	16,05	16,93
D	Иерархия	19,36	23,92
	Внутренняя ориентация	16,29	19,91
A	Клан	28,45	34,21
Примечание – Составлено автором			

На основе проведенного исследования в рамках типологии организационной культуры можно сделать следующие выводы. Квадранты плоскости значительных различий в усредненных результатах профилей культуры в настоящее время и предпочитаемом профиле не демонстрируют.

Вместе с тем, как считают ученые, отсутствие существенно преобладающего типа культуры может говорить о слабо развитом менеджменте и необходимости работать над эффективностью организации. Это происходит тогда, когда людьми управляют разные ценности, отсутствует единое понимание целей организации и общей идеологии в алгоритме достижения этих целей, отсутствуют модели поведения и герои [150, 151].

Квадранты иерархии и рынка в общем профиле представлены сравнительно в равной степени с предпочтением сдвига примерно на 4 пункта в будущем. Предпочтения заключаются в уменьшении показателя в квадранте рынка и усилении - в квадранте иерархии. Среди государственных служащих Карагандинской области отмечается желание развивать больше культуру клана и иерархии, с традиционной стабильностью, контролем и внутренней ориентацией.

Заметные различия демонстрируют результаты применения ОСАІ в центральных государственных органах. На рисунке 31 и таблице 28 ниже представлен общий профиль организационной культуры, составленный на основе обработки результатов 428 анкет государственных служащих 20 центральных государственных органов и их ведомств.

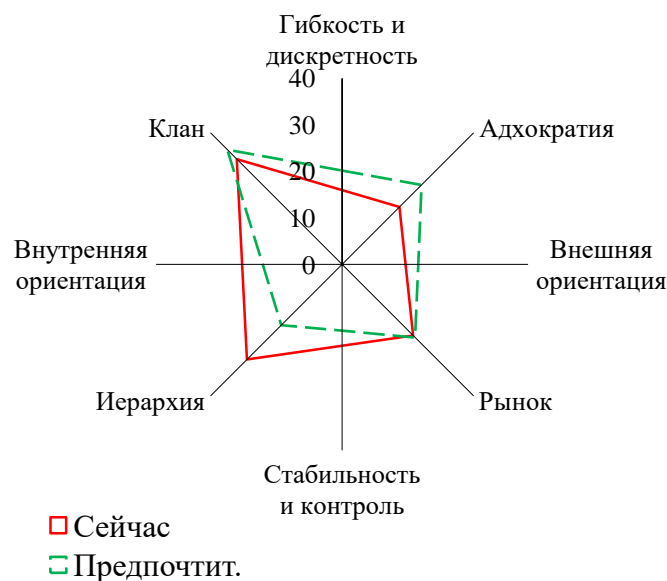


Рисунок 31 - Общий профиль организационной культуры центральных государственных органов (ЦГО)

Таблица 28 - Графическая структура ответов по общему профилю организационной культуры ЦГО

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	15,97	20,20
В	Адхократия	17,45	24,19
	Внешняя ориентация	13,66	16,39
С	Рынок	21,62	22,25
	Стабильность и контроль	17,49	14,26
D	Иерархия	28,91	18,44
	Внутренняя ориентация	21,48	17,06
A	Клан	32	34,89
Примечание – Составлено автором			

Как видно из рисунка 31, общий профиль организационной культуры центральных государственных органов заметно отличается от общего профиля культуры государственного органа местного значения. Государственные служащие центральных органов считают необходимым усилить позиции культуры адхократии от 17,45 до 24,19 пункта и ослабить в значительной степени культуру иерархии с 28,91 до 18,44. Примечательно, что состояние элементов культуры рынка государственные служащие центральных органов считают приемлемым сейчас.

Стоит отметить, что квадрант клана также демонстрирует стремление служащих усилить позиции клановой культуры в будущем. В сравнении с местными исполнительными органами (34,21) пик желаемого профиля в квадранте клана почти тождественен. Таким образом, из этого делается вывод, что государственные служащие республики отдают предпочтение развитию больше клановой культуры на работе.

Клановая организационная культура близка в некоторой степени к организации семейного типа. К позитивным свойствам культуры клана часто относят разделение общих ценностей и целей, сплоченность, соучастие, ощущение организации (для структурного подразделения) как одно целое – «мы». Выстраивание эффективного внутреннего взаимодействия признается залогом успеха в организации. В персональном плане носители клановой культуры слабо ориентированы на удовлетворение нужд и интересов внешнего услугополучателя, комфортным считают отвечать внешним вызовам и требованиям только в команде.

Как известно, перед государственной службой стоят задачи качественного преобразования, выражающиеся в правовом, организационном, технологическом и культурном характере изменений. Эти задачи поставлены в стратегических, программных документах, требующих от государственных служащих динамичности, прогрессивности, гибкости, ориентации на внешнее общество, открытость к изменениям. Эти качества чаще присущи культурам адхократии и рынка. Однако эти два типа культуры могут навязывать элементы,

несвойственные культуре государственной службе, такие как риск, жесткая агрессивная конкуренция внутри и внешне.

Вместе с этим, как показывают результаты исследования, в сознании персонала государственной службы области отмечается стремление отдалиться от элементов культуры адхократии и рынка. Данное обстоятельство можно объяснить тем, что сложившиеся на протяжении многих лет культурные особенности, имеющиеся ресурсы и потенциал персонала государственной службы области отличаются от требований реформ и общества в целом. Стремление усилить клановую культуру также подтверждают результаты исследования государственной организации, проведенного Жаркешовой А. и Джунусбековой Г. в 2017 году [86, с. 104-109].

Культурное преобразование, означаемое преобразование сознания, требует большего времени и ускорения темпов изменения для того, чтобы соответствовать текущим вызовам. Для форсирования же такого преобразования необходимо обратить внимание на технологии управления организационной культурой государственной службы, что менее вероятно без тщательного исследования каждого государственного органа в отдельности.

Менеджменту и специалистам по управлению человеческими ресурсами следует обращать внимание на соответствие профилей культуры поставленным целям и задачам государственного органа. С этой целью следует ввести в практику открытые диалоги и мозговые штурмы руководства с исполнительским звеном для обсуждения выявленной разницы между философией организации, диктуемой стратегическими целями, и желаемым типом культуры персонала государственного органа, чтобы прийти к общему соглашению в каком направлении внедрять изменения в организации. Подобные диалоги «не должны оставлять чувство недосказанности» со стороны персонала [86, с. 108].

Руководители государственных органов на примере диагностики профиля организационной культуры государственной службы Карагандинской области должны знать, что сравнительно равная степень гибридности организационной культуры говорит о слабой синергии в понимании общих целей организации, о неразделенных ценностях и убеждениях, влияющих на жизнедеятельность государственного органа и его структурных подразделений. В коллективах может наблюдаться борьба субкультур (кланов) во главе со своими лидерами, разделяющими примерно пропорционально членов коллектива. Как следствие, это приводит к отсутствию единого понимания целей организации и общего мировоззрения в процессе достижения этих целей.

В этой связи рекомендуется чаще проводить информационную работу в коллективе:

- проводить стратегические сессии – открытые диалоги со всеми категориями государственных служащих на предмет общего и целостного понимания философии государственного органа;
- определить набор общих ценностей государственного органа, гармонирующих с ценностями государственной службы Казахстана;
- обратить внимание на морально-психологический климат в коллективах;

– выявить из числа ключевых сотрудников движущую силу изменений или развития в организации, чтобы соотношение их не было менее 5% от остального персонала;

– выявить из числа работников процент силы сопротивления, не разделяющей политику государственного органа и общие ценности. Угрозу составляет наличие более 5% сопротивляющихся, являющихся деструктивными элементами на пути к развитию организации;

– взять на вооружение положительные черты кланового типа и управлять культурой в пользу дальнейшего развития государственных органов с учетом желания персонала исследуемых государственных органов области стать больше клановой культурой.

В пользу формы кланового типа следует добавить следующее. Известно, что клановая культура изначально присуща восточным культурам, культурам Японии, Китая, Южной Кореи. К концу 20 века США и Западная Европа признали достоинства культуры клана в ведении бизнеса. Считается, что при быстро меняющейся внешней среде, при требовании принимать решения, связанные с риском и неопределенностью, опытным руководителям легче управлять организацией, принимая во внимание культуру клана.

Если культура клана сильна, ярко выражена, и основные базисные допущения заключаются в восприятии персонала как семьи, а внешних потребителей услуг в качестве партнеров, при этом командная работа и делегированные исполнительскому звену полномочия создают атмосферу доверия, то создается уверенность в том, что все члены коллектива разделяют единые ценности, нормы и цели [80, с. 73]. Таким образом, при сильной клановой культуре руководство получит безусловную поддержку коллектива государственного органа в выполнении новых задач.

Для сравнения предлагается рассмотреть анализ результатов применения ОСАИ среди государственных служащих Республики Корея с учетом особенностей культуры Востока. Анализ приводится с учетом небольшой разницы профилей между существующей и желаемой культурой.

Исследование было проведено в 2017 году среди государственных служащих - слушателей Национального Института Развития Человеческих Ресурсов (НИ) Республики Корея. В обследовании принимали участие государственные служащие уровня G6, проходившие курсы повышения квалификации для назначения на должности уровня G5, со стажем государственной службы от 10 и выше лет. Выборку составили 106 респондентов, что, по данным НИ, составляет 85% набора слушателей данной категории.

Результаты применения метода ОСАИ в Южной Корее подтвердили доводы Камерона и Куина о том, что государственным органам свойственна иерархическая культура. По мнению корейских экспертов, в настоящее время государственной службе характерна преимущественно культура иерархии практически по всем направлениям, кроме направления 2 «Общий стиль лидерства». Особенно ярко выражено желание государственных служащих Южной Кореи ослабить роль авторитетов, стремление больше культивировать

ценности культуры адхократии и в дальнейшем продолжать придерживаться ценностей культуры клана в 1, 2 и 4 направлениях (рисунок 32, 33 и 34, таблица 29, 31).

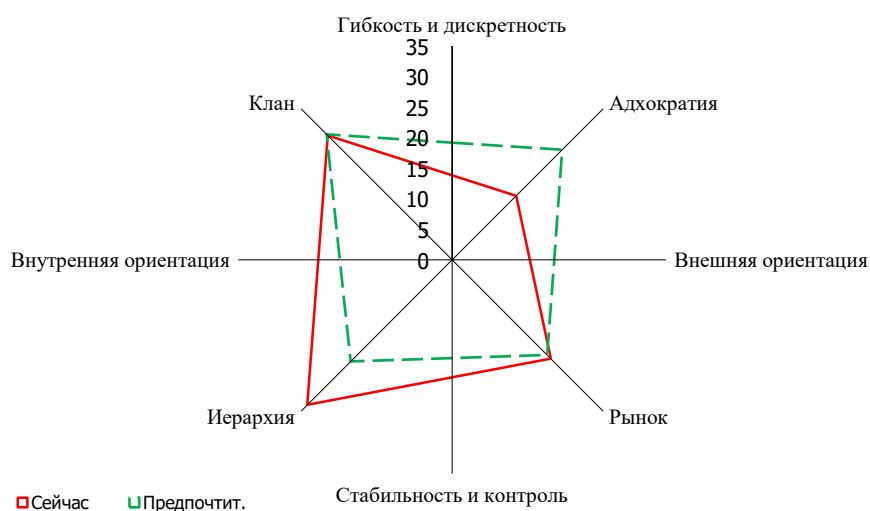


Рисунок 32 - Направление 1. Профиль «Важнейшие характеристики организации» (Южная Корея)

Таблица 29 - Графическая структура ответов по направлению 1

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	13,84	19,19
В	Адхократия	14,82	25,47
	Внешняя ориентация	12,71	16,68
С	Рынок	22,84	21,98
	Стабильность и контроль	19,21	16,05
Д	Иерархия	33,53	23,49
	Внутренняя ориентация	21,90	18,36
А	Клан	28,79	29,05
Примечание – Составлено автором			

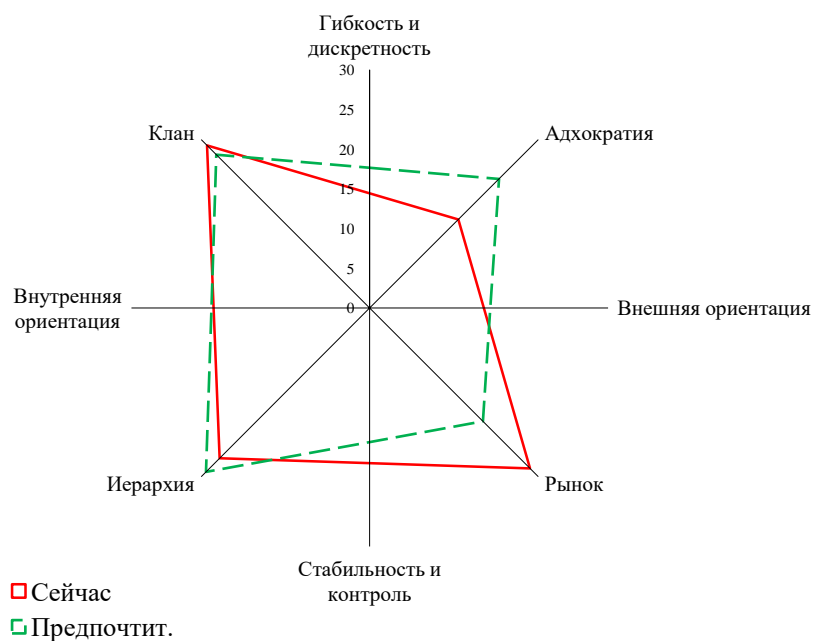


Рисунок 33 - Направление 2. Профиль «Общий стиль лидерства» (Южная Корея)

Таблица 30 - Графическая структура ответов по направлению 2

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	14,24	17,66
В	Адхократия	15,33	23,01
	Внешняя ориентация	13,99	15,19
С	Рынок	27,92	20,14
	Стабильность и контроль	19,54	16,84
Д	Иерархия	27,35	29,15
	Внутренняя ориентация	20,03	19,94
А	Клан	29,38	27,31
Примечание – Составлено автором			

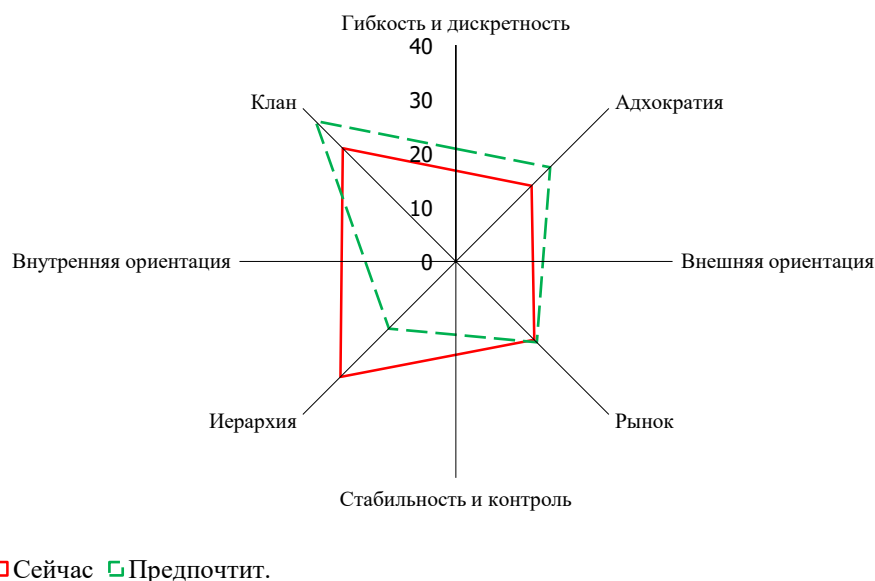


Рисунок 34 - Направление 3. Профиль «Управление персоналом» (Южная Корея)

Таблица 31 - Графическая структура ответов по направлению 3

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	16,75	20,83
B	Адхократия	19,76	24,62
	Внешняя ориентация	14,22	16,08
C	Рынок	20,47	21,13
	Стабильность и контроль	17,25	13,55
D	Иерархия	30,18	17,54
	Внутренняя ориентация	21,12	16,78
A	Клан	29,57	36,69
Примечание – Составлено автором			

По опыту Казахстана, по направлению 4 «Связующая сущность организации» чиновники также хотели бы больших возможностей для работы в команде, ожидают большей заботы и внимания со стороны руководства (рисунок 35 и таблица 32). По остальным направлениям респонденты выражают стремление удержать позиции в квадранте «Клан» и ослабить элементы культуры «Рынок», демонстрируют желание внести изменения в сторону адхократии.

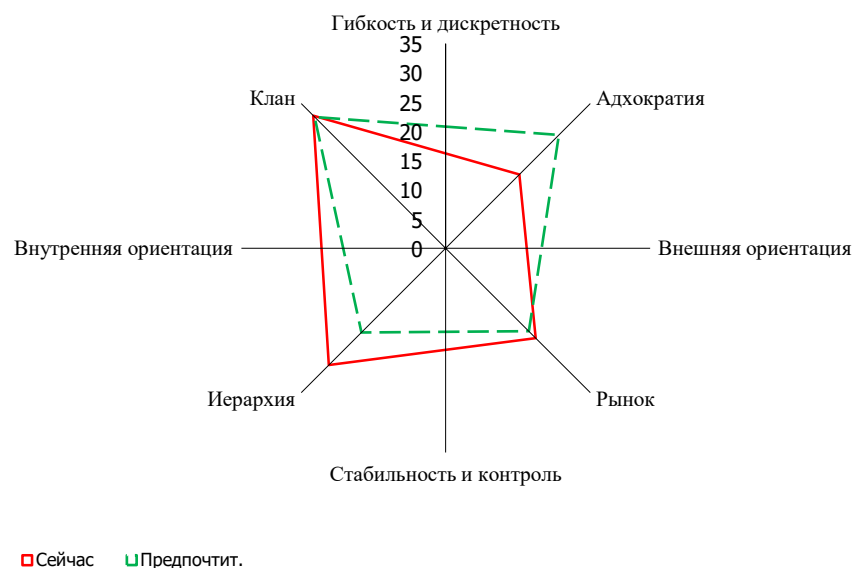


Рисунок 35 - Направление 4. Профиль «Связующая сущность организации» (Южная Корея)

Примечание – Составлено автором

Таблица 32 - Графическая структура ответов по направлению 4

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	16,20	20,80
В	Адхократия	17,83	27,40
	Внешняя ориентация	13,86	16,41
С	Рынок	21,79	20,14
	Стабильность и контроль	17,41	14,34
Д	Иерархия	28,30	20,42
	Внутренняя ориентация	21,26	17,57
А	Клан	32,07	31,74
Примечание – Составлено автором.			

По направлению «Стратегические цели организации» в обеих странах государственные служащие выразили желание ослабить ориентир на рынок: в Южной Корее заметно стремление отойти с 29,03 до 18,82 пункта, оставив внешнюю ориентацию на текущем уровне, в Казахстане же респонденты предпочитают ослабить культуру ориентации на потребителя и конкуренцию с 28,023 до 24,44.

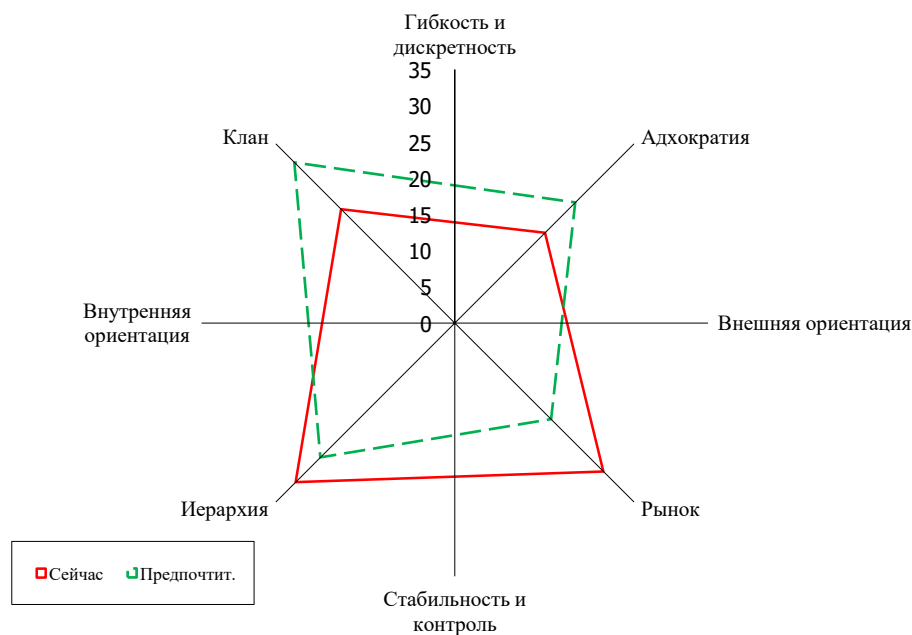


Рисунок 36 - Направление 5. Профиль «Стратегические цели» (Южная Корея)

Таблица 33 - Графическая структура ответов по направлению 5

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	13,90	19,01
В	Адхократия	17,62	23,53
	Внешняя ориентация	15,50	14,79
С	Рынок	29,03	18,82
	Стабильность и контроль	21,24	15,50
Д	Иерархия	31,11	26,27
	Внутренняя ориентация	18,33	20,22
А	Клан	22,22	31,36
Примечание – Составлено автором			

Следует также отметить, что в обеих странах по направлению «Стратегические цели» линии двух профилей не совпадают ни в одном из четырех квадрантов плоскости. Это указывает на несовпадение сознания и взглядов государственных служащих с политикой, проводимой в государственных органах.

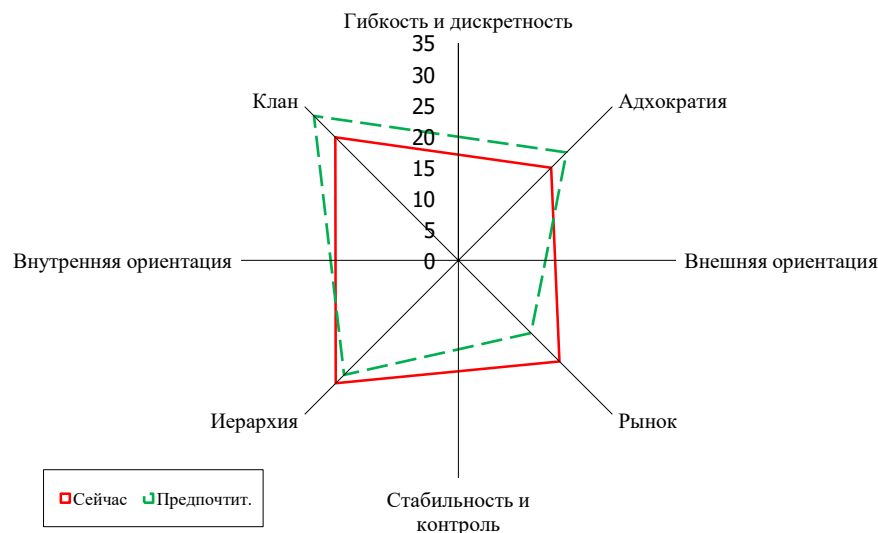


Рисунок 37 - Направление 6. Профиль «Критерии успеха» (Южная Корея)

Таблица 34 - Графическая структура ответов по направлению 6

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	17,01	19,88
B	Адхократия	21,08	24,57
	Внешняя ориентация	15,54	13,96
C	Рынок	22,97	16,50
	Стабильность и контроль	17,82	14,28
D	Иерархия	27,92	26,03
	Внутренняя ориентация	19,77	20,54
A	Клан	28,01	32,87
Примечание – Составлено автором			

Результаты профиля организационной культуры, представленные на рисунке 38 и таблице 35, означают, что для успешности государственных органов необходимо больше внимания уделять формированию коллективных ценностей, доверия менеджмента исполнительскому звену, делегирование полномочий, возможности для инновационных решений, творчества и инициатив.

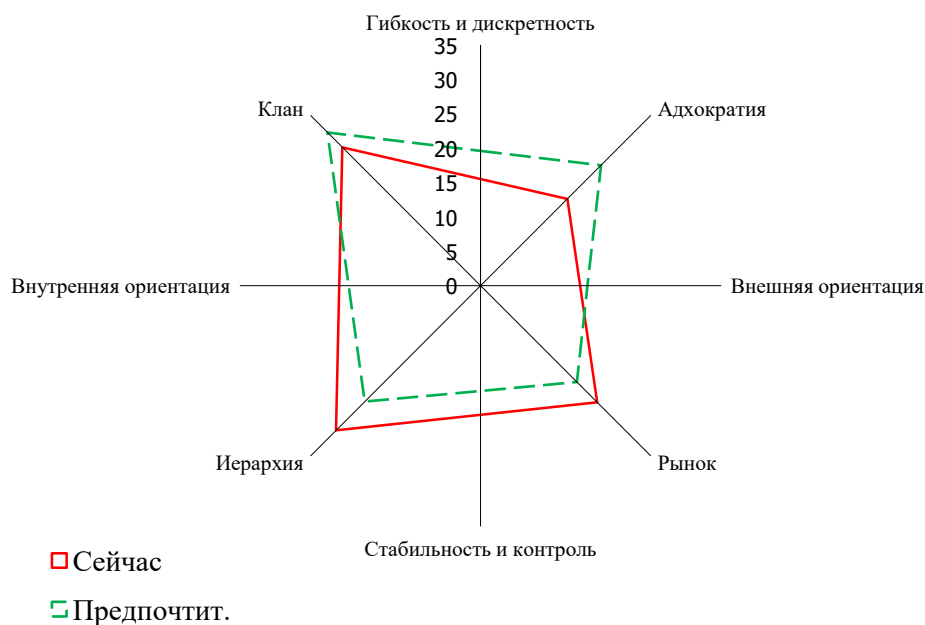


Рисунок 38 - Общий профиль организационной культуры (Южная Корея)

Таблица 35 - Графическая структура ответов по общему профилю организационной культуры

Оценка		Сейчас	Предпочтит.
	Гибкость и дискретность	15,50	19,61
В	Адхократия	17,84	24,77
	Внешняя ориентация	14,46	15,55
С	Рынок	23,97	19,78
	Стабильность и контроль	18,77	15,28
Д	Иерархия	29,73	23,82
	Внутренняя ориентация	20,56	19,18
А	Клан	28,44	31,50
Примечание – Составлено автором			

Как показано на рисунке 38 и прилагаемой к нему таблице 35, общий профиль двух культур – существующей сейчас и предпочитаемой - не достигает разницы показателей до 10 пунктов, что, как следствие, не вызывает тревоги, как и в исследовании организационной культуры государственных органов Карагандинской области.

Подводя итог применения ОСАІ в Казахстане и Южной Кореи, можно сделать вывод, что организационная культура обоих государств неоднозначна. Бесспорно, государственная служба в них претерпевает поэтапное развитие на протяжении многих лет путем проб и ошибок. Главный ориентир в развитии государственной службы направлен на служение гражданам. Вместе с этим, несмотря на общее желание чиновников в обеих странах усилить культуру клана,

казахстанские государственные служащие отличаются от корейских коллег неготовностью к изменениям. Результаты также указывают на желание избежать элементов культуры адхократии, которой характерны творчество, готовность пойти на риск, новаторство, личная инициатива. У государственных служащих Южной Кореи заметно желание и готовность стать ближе к культуре адхократии, постепенно отказываясь от ценностей культуры рынка, где важно соперничество, выполнение поставленной задачи, конкуренция.

Как отмечают авторы методики, одни организации прогрессивны при способности адаптивности и открытости к переменам. Успех других организаций заключается в сохранении стабильности, предсказуемости и целостности, что характерно для государственной службы Казахстана.

Таким образом, подводя итоги проведенной оценки организационной культуры государственной службы Казахстана и Южной Кореи методом OSAI, можно отметить следующее. Текущий и желаемый тип культуры государственной службы Казахстана представляет преимущественно клановый тип с некоторыми элементами иерархического типа. Менее приветствуется культура внешней ориентации, творчества, инновации и конкуренции, что типично культурам адхократии и рынка. Это в некоторой степени препятствует концентрации на внешней среде, сдерживает инициативность и творчество, традиционность данных типов (клан – иерархия), хранит дистанцию власти, избегание личной ответственности на работе. Это же объясняет комфорт работы в команде, как следствие, интересы своей организации ставятся выше интересов других сторон - услугополучателей, граждан, общества.

В Республике Корея общий текущий профиль организационной культуры преимущественно иерархического типа. Результаты исследования показывают желание корейских чиновников усилить позиции клановой культуры в будущем, приветствуя также инновации и творчество на государственной службе.

В целом, применение метода OSAI в Казахстане и Корее указывают на стремление государственных служащих к клановой культуре с характерными приверженностью и чувством принадлежности к организации, что способствуют достижению целей ее развития.

Таким образом, в данной главе представлен анализ современного состояния организационной культуры и организационного развития государственных органов, основанный на результатах оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов Казахстана. В хронологическом порядке проведен обзор пройденных этапов и промежуточных результатов реформы государственной службы. Проанализированы результаты полевых социологических исследований и опросов, проведенные автором в государственных органах, в частности, на примере государственных органов Карагандинской области, а также центральных государственных органов. Сравнительно, представлены результаты диагностики организационной культуры среди государственных служащих 6-го уровня Республики Корея, проходивших обучение для продвижения на уровень 5.

В целом, диагностика состояния государственной службы Казахстана позволяет судить о поэтапном качественном преобразовании системы в целом и ее организационной культуры. Результаты полевых исследований с применением инструмента ОСАІ позволяют выявить преобладающий тип организационной культуры государственной службы, определить подходы и выработать практические рекомендации по управлению организационной культурой в государственных органах Республики Казахстан.

3 МЕРЫ ПО РАЗВИТИЮ И УПРАВЛЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

3.1 Научно-практические рекомендации по управлению развитием организационной культуры

Научная литература, представленная в первом разделе данного исследования, утверждает, что организационная культура – сложное явление, заслуживающее внимание в силу своего свойства препятствовать либо содействовать развитию организаций и, соответственно, развитию профессиональной государственной службы. Доводы о существовании составляющих организационной культуры выражаются в простой формуле: видимая организационная культура + невидимая организационная культура. Эти важные составляющие при условии неудачного выбора и разработки стратегии изменений могут полностью разрушить саму идею организационных изменений.

По мнению экспертов, именно невидимая часть организационной культуры представляет большую угрозу при проведении организационных изменений. Следовательно, необходимо разработать такую стратегию или план работы с невидимой частью организационной культуры, которая бы позволила охватить всю внутреннюю жизнь государственного органа.

Проведенный обзор литературы в области практического развития организационной культуры государственной службы разных стран и опыта Казахстана, а также результаты полевых исследований, представленные во втором разделе работы, позволяют сделать ряд выводов по управлению и развитию организационной культуры государственной службы Республики Казахстан.

Одними из ключевых выводов являются следующие:

1. Необходимо строить стратегию по развитию и управлению организационной культурой государственной службы исключительно отталкиваясь от общих ценностей государственной службы, что требует большой долговременной работы по их утверждению, пропаганде, внедрению в сознание государственных служащих и граждан, и, наконец, безусловному принятию всеми.

2. С учетом основных типов культуры среди государственных служащих выработать дорожную карту изменений для перехода к позитивной, профессиональной, эффективной организационной культуре.

При этом следует иметь в виду, что первый вывод нельзя реализовать без кропотливой работы над вторым.

Результаты полевых исследований показали, что, несмотря на такие составляющие, видимый слой организационной культуры, такие как политика управления, видение, стратегические цели, общие декларируемые ценности служения народу, не в полной мере совпадает с невидимой организационной культурой государственных служащих. Другими словами, профиль существующей культуры отличается от желаемого образа организационной культуры, представляемого самими государственными служащими. Следует

отметить, что именно государственные служащие, как персонал, являются сущностью организации, в то время, как руководители могут меняться, принося и оставляя стили управления.

Причина несовпадения существующей и желаемой профилей, как показывают результаты исследования, может заключаться в типе культуры, ценностях, внутренних убеждениях и укоренившейся старой культуре, неписаных правилах жизни в коллективах, что, в целом, выражается в профиле предпочитаемой организационной культуры. Из этого следует, что разница профилей между существующей и предпочитаемой культурой, как несоответствие ожиданий с возможностями, может выражаться в недостатках работы государственного органа, например, в недостаточности прямой коммуникации между сотрудниками всех уровней с руководством, плохом качестве предоставляемых услуг, этических нарушениях, постоянной борьбе за получение одобрения и доверия общества, попытках подняться в рейтингах качества государственного управления.

Как показали результаты диагностики организационной культуры, в поведении и сознании персонала государственной службы центральных государственных и местных исполнительных органов республики доминирует клановая культура, что вполне справедливо. Это еще раз подтверждает важность работы с человеческим ресурсом, сложившейся культурой, в превращении существующей организационной культуры государственной службы Казахстана в позитивную, эффективную, профессиональную культуру.

На рисунке 39 ниже представлены основные шаги, которые, согласно Камерону и Куину, необходимо сделать в работе по управлению развитием организационной культуры.

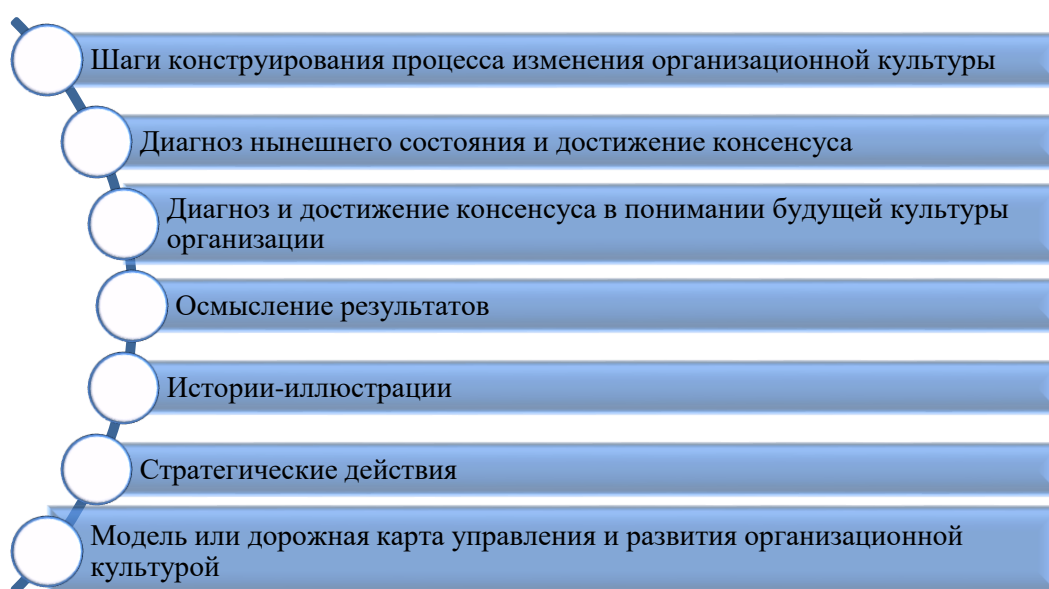


Рисунок 39 - Шаги в разработке процесса изменения организационной культуры

Примечание – Составлено автором на основе источника [80, с. 130]

С учетом этих шагов, в качестве научного обоснования и практического инструмента реализации предлагается развернутая авторская структурная модель (дорожная карта) управления и развития сильной, позитивной, открытой профессиональной организационной культуры государственной службы Республики Казахстан. В соответствии с данной моделью, разрабатываемые планы и стратегии должны нести идеологическую цель, чтобы позитивно влиять на сознание и мышление государственных служащих и общества.

Данная структурная модель управления организационной культурой государственной службы Казахстана выглядит следующим образом (рисунок 40). Как видно на разработанной модели управления организационной культурой, этапы работ включают комплекс мероприятий, охватывающий многие области жизнедеятельности органов государственной службы, что в результате неизбежно сопровождается организационным развитием.

Управление и развитие организационной культурой в каждом государственном органе строится индивидуально. Разумеется, каждый государственный орган привязан к основополагающему стержню – ценностям государственной службы страны. Эти ценности могут гармонично сосуществовать с ценностями доминирующего типа организационной культуры государственного органа, будь она клановой или адхократической. Поэтому при развитии и выборе рычагов управления организационной культурой необходимо начинать с анализа проблем жизнедеятельности государственного органа (этап 1), что приведет к важной стадии в управлении организационной культурой – организации стратегических сессий. Как объясняет М. Иванова, стратегическая сессия – это форма групповой работы, направленная на совместную разработку стратегически значимых решений организации, с участием руководителей и ключевых сотрудников компании [152].

На этапе 1, в процессе обдумывания шагов 1-4, указанных на рисунке выше, необходимо обсудить результаты изучения организационной культуры. При условии совместного решения принять предпочитаемый профиль организационной культуры государственной службы, согласно результатам диагностики на основе применения ОСАІ. Работу с типами организационной культуры следует проводить в следующей приоритетности:

- 1) клановая культура;
- 2) иерархическая культура;
- 3) рыночная культура;
- 4) адхократическая культура.

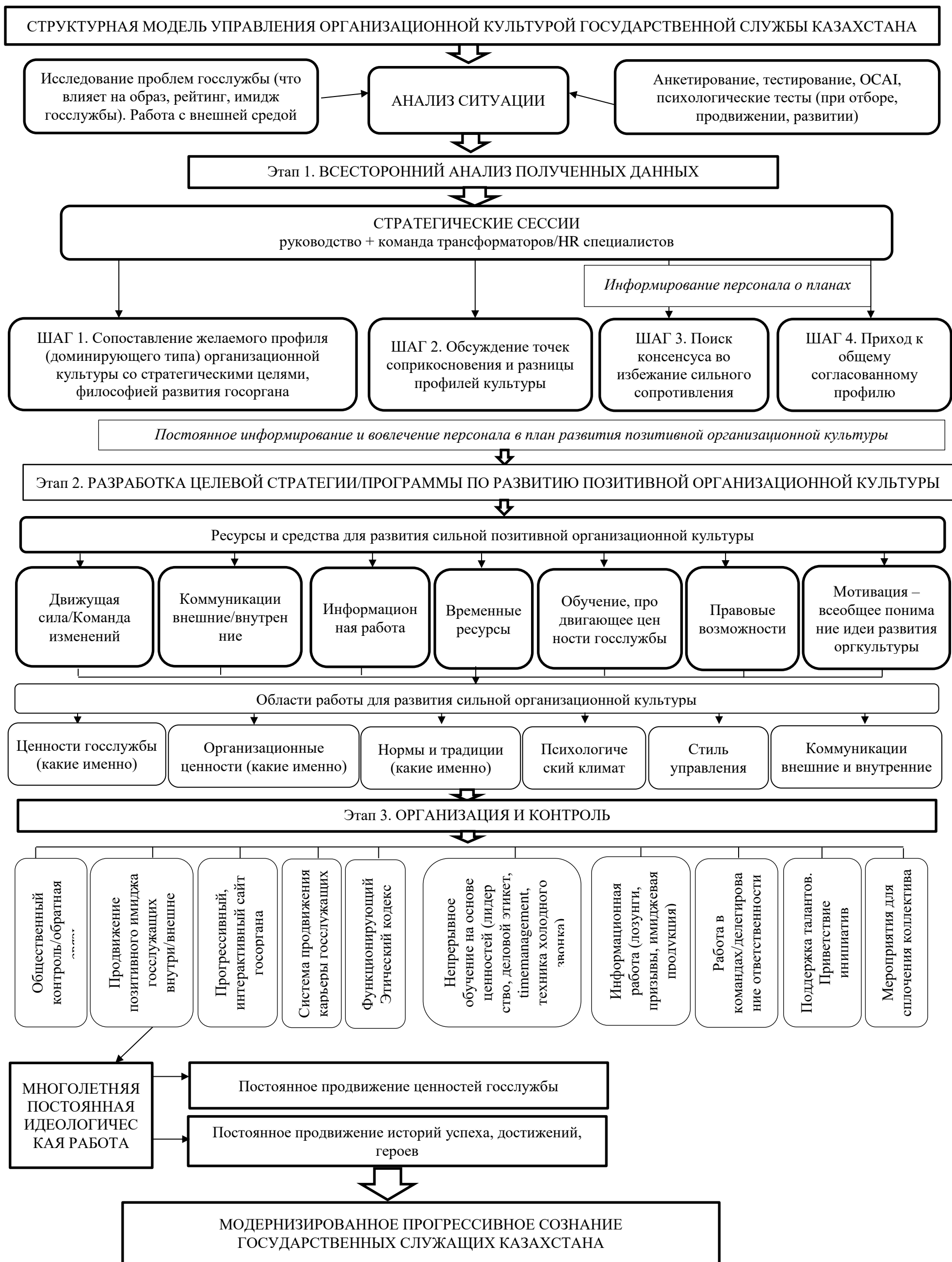


Рисунок 40 - Структурная модель управления организационной культурой государственной службы Казахстана

Примечание – Составлено автором

Далее на очередных стратегических сессиях необходимо проводить обсуждение с использованием оценочного листа (рисунок 41), что поможет принять соответствующие меры по развитию позитивной культуры.

<p>Клановая культура</p> <p><input type="checkbox"/> Повысить</p> <p><input type="checkbox"/> Понизить</p> <p><input type="checkbox"/> Оставить прежним</p>	<p>Адхократическая культура</p> <p><input type="checkbox"/> Повысить</p> <p><input type="checkbox"/> Понизить</p> <p><input type="checkbox"/> Оставить прежним</p>
<p>Иерархическая культура</p> <p><input type="checkbox"/> Повысить</p> <p><input type="checkbox"/> Понизить</p> <p><input type="checkbox"/> Оставить прежним</p> <p>Предполагает ...</p> <p>Какие ценности следует закрепить</p> <p>Не предполагает...</p> <p>Нужно избавляться от ...</p> <p>Какие радикальные меры можно принять для ускорения процесса</p>	<p>Рыночная культура</p> <p><input type="checkbox"/> Повысить</p> <p><input type="checkbox"/> Понизить</p> <p><input type="checkbox"/> Оставить прежним</p> <p>Предполагает ...</p> <p>Какие ценности следует закрепить</p> <p>Не предполагает...</p> <p>Нужно избавляться от ...</p> <p>Какие радикальные меры можно принять для ускорения процесса</p>

Рисунок 41 – Оценочный лист типов организационной культуры

Примечание – Составлено автором на основе источника [79, с. 136-139]

При проведении стратегических сессий необходимо учесть следующее:

- важность определения приоритетов и задачи, выполняемых поэтапно;
- целесообразность сконцентрироваться не более чем на 3-5 взаимосвязанных областях;
- эти взаимосвязанные приоритетные области должны действительно влиять на эффективность;
- обязательность регламентации задач и приоритетных областей развития документально, ясно, однозначно; придать им законную основу для исполнения.

Стратегические сессии необходимо проводить на регулярной основе для «сверки часов», для того чтобы удостовериться о правильности хода развития организационной культуры. На этапе 3 «Организация и контроль», следует провести промежуточный анализ с применением следующего оценочного листа в качестве чек-листа (рисунок 42).

<p style="text-align: center;">Клановая культура</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Стать более ... ▪ Сделать менее ... ▪ Усилить ... ▪ Продолжать ... 	<p style="text-align: center;">Адхократическая культура</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Стать более ... ▪ Сделать менее ... ▪ Усилить ... ▪ Продолжать ...
<p style="text-align: center;">Иерархическая культура</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Стать более ... ▪ Сделать менее ... ▪ Усилить ... ▪ Продолжать ... 	<p style="text-align: center;">Рыночная культура</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Стать более ... ▪ Сделать менее ... ▪ Усилить ... ▪ Продолжать ...

Рисунок 42 – Оценочный лист по этапу 3 «Организация и контроль»

Примечание – Составлено автором на основе источника [79, с. 139]

Роль стратегических сессий нельзя недооценивать, так как именно они служат платформой для откровенного диалога руководства с подчиненными «на равных», являющихся ключевыми, уважаемыми людьми в коллективе. Таких людей в коллективе в текущей практике называют агентами изменений или послами перемен. От авторитета этих людей может зависеть результат работы с силой сопротивления персонала государственного органа. В этой связи ключевым направлением работы на этапе 2 и 3 будет сотрудничество с людьми – персоналом государственного органа. Более того, для развития позитивной организационной культуры в целом в системе государственной службы значительной движущей силой могут выступить государственные служащие корпуса «А».

Исходя из вышесказанного, с учетом проведенного исследования, а также опыта управления и развития корпоративной культуры в группе компаний АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына», предлагаются четыре основных рычага изменения организационной культуры:

1. Работа с людьми. Работа с людьми в государственном органе является психологически сложной работой. Факторами, влияющими на процесс и скорость развития организационной культуры, являются соотношение движущей силы против сил сопротивления. Согласно Дж. Коттеру и Д. Коэну [153], необходимо провести анализ силового поля, чтобы понять, какие факторы в организации направляют или отдаляют агентов изменений от желаемого состояния и какие факторы противостоят движущим силам. Идея анализа силового поля принадлежит германскому ученому-психологу Курту Левину, изучающего личность и поведение человека в период изменений.

Таким образом, при работе с людьми в организации, необходимо рассчитывать на трансформаторов из числа работников организации, агентов изменений, в качестве движущей силы и ценного ресурса, средства для развития сильной позитивной организационной культуры. Причем такая культура, как было упомянуто неоднократно, должна продвигать новые ценности, общие для всех. В этом смысле, большая идеологическая работа ложится на плечи агентов

изменений, при главном условии – постоянной демонстрации поддержки генеральной идеи перемен со стороны руководства.

Для того чтобы ослабить позиции сил сопротивления (сдерживающих сил) в практике организаций прибегают к наказанию (публичное порицание, взыскания, увольнение), что в целом может привести к вытеснению инакомыслящих людей, не разделяющих общие ценности и взгляды на траекторию дальнейшего развития государственного органа. Как показывает практика, в результате применения наказаний в среднем 10% сотрудников покидают организацию, что дает возможность подбора в свои ряды более подходящих.

2. Усиление системы работы с персоналом в идеологическом плане. Для этого рекомендуется:

1) для пополнения рядов государственных служащих, приверженных ценностям государственного органа, следует подбирать кандидатов на работу согласно профилю «идеальный государственный служащий»;

2) применять методы психологической мотивации, постоянно отмечать положительные результаты, избегать наказаний и порицаний за провалы;

3) продвигать героев, демонстрировать истории успеха;

4) мотивировать агентов изменений;

2. Прививать дух работы в команде. Следует помнить выводы ученых о том, что мотивация персонала и его приверженность к организации заметно повышается в условиях деятельности в сплоченных группах, командах, где их объединяет общая история побед и неудач [93, с. 80].

3. Обучение персонала. В практике изменения культуры и изменения сознания государственных служащих ряда развитых стран значительные результаты достигаются через обучение и развитие лидерства [88, 96]. Обучение подразумевает комплекс обучающих программ как для движущей силы (лидеров, агентов изменений, руководителей), так и других сотрудников.

Для этого рекомендуется создать «центр знаний агентов перемен», где ключевые сотрудники усилили бы компетенции по лидерству, конфликт-менеджменту, стресс-менеджменту. Обучение следует связать с программными задачами и установками государства. В качестве основы может служить программа «Рухани жаңғыру», направленная на модернизацию сознания казахстанского общества, в том числе государственных служащих.

Если для всех категорий государственных служащих основополагающим в обучении будет продвижение ценностей государственной службы, корректирующих поведение государственных служащих, то для движущей силы обучение должно строиться на развитии управленческой культуры, лидерства, стратегического мышления, командообразования.

В этой связи предлагается следующее:

1) рассмотреть возможность введения в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан программы курса обучения «Ценности государственной службы» (на опыте Южной Кореи) для всех уровней слушателей в рамках развития и карьерного продвижения государственных служащих;

- 2) создать для государственных служащих корпуса «А» специальные краткосрочные программы обучения по следующим направлениям:
- по управлению конфликтами на государственной службе;
 - по психологическим подходам к управлению персоналом государственной службы;
 - по особенностям трудовых отношений и защите прав государственных служащих.

Таким образом, для реализации рекомендаций и предложений необходима непрерывная подпитка стратегически важного процесса изменений ресурсами, выражающимися в развитии лидерства, выстраивании коммуникаций для внутренней и внешней среды, включая мощную информационную работу, обучении персонала по программам лидерства, ценностей государственной службы по опыту Сингапура и Республики Корея, постоянной идеологической работе с персоналом. Рисунок 43 ниже демонстрирует важные условия для успешного непрерывного сценария изменения организационной культуры.



Рисунок 43 - Шесть ключевых задач для менеджеров

Примечание – Составлено автором на основе источника [46, p. 344-351]

4. Коммуникации. Выстраивание эффективных внутренних и внешних коммуникаций, по опыту ряда стран, служит действенным инструментом. Идеологическая работа в форме регулярных точечных информационных сообщений, поддерживающих, пропагандирующих ценности государственной службы, истории успеха, кейсы, фигурирование набора утвержденных законодательно ценностей государственной службы в лозунгах, миссии, нормативных правовых актах, стратегических планах, положениях, регламентах, правилах несомненно даст нужный эффект в ежедневной работе государственных органов, корректируя поведение государственных служащих и граждан в целом.

Для этого необходимо разработать коммуникационный план, направленный на продвижение положительного имиджа государственной службы республики. Результат коммуникационной работы будет способствовать развитию позитивной организационной культуры.

В практике государственного управления признается важность развития «культуры высоких достижений» (high performance culture), достигаемая через эффективные системы оценки деятельности государственных служащих, мотивации [154]. Принимая во внимание внедряемые в последние годы новые технологии оценки и мотивации персонала государственной службы Казахстана, возможно ожидать кумулятивный результат в случае применения инициатив и новаций в оценке деятельности государственных служащих.

Развитие государственной службы Республики Казахстан со дня обретения независимости связано с процессами трансформации государства и становления системы государственного управления. Система государственной службы претерпела три этапа реформ, и в настоящее время продолжается работа над совершенствованием собственной казахстанской модели, основанной на принципах меритократии, эффективности и подотчетности обществу и сочетающей в себе достижения мирового опыта и специфику отечественной системы государственного управления.

Согласно оценке Всемирного банка, страна в рейтинге по показателю «Эффективность Правительства», добилась соответствия государственной службы международным стандартам. В вопросах реформирования государственной службы Казахстан сегодня признается лидером среди стран СНГ и Восточной Европы. Международные эксперты положительно оценивают проводимые Казахстаном реформы в сфере государственной службы отмечая, что Казахстан одним из первых в регионе внедрил такие институты, как уполномоченный орган в сфере государственной службы, разграничение политической и административной государственной службы, обязательный конкурсный отбор.

В последние годы в фокусе проводимых реформ находятся вопросы модернизации государственного аппарата, ориентиры которой обозначены в Стратегии «Казахстан – 2050», в программной статье Главы государства Н.А. Назарбаева «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания», программе «100 конкретных шагов». Одной из задач, поставленных перед государственной службой республики, является создание результативной, позитивной, сильной организационной культуры, ориентированной на нужды граждан, качество государственных услуг, в целом, на завоевание должного статуса и имиджа государственной службы в республике и за его пределами.

Проведенный в данном исследовании обзор становления системы государственной службы и анализ деятельности свидетельствует о поэтапной профессионализации государственного аппарата Казахстана. За последние годы в рамках оценки деятельности государственных органов по направлению «Управление персоналом» наблюдается положительная динамика по организации внутренних процессов государственных органов. Этому способствовали проводимые Казахстаном реформы по внедрению принципов

меритократии, компетентностного подхода, новой системы оплаты труда, развитию института старших государственных служащих, соответствующих передовым международным практикам. Вместе с тем, как отмечают международные и отечественные эксперты, существует необходимость дальнейшего совершенствования государственного аппарата Казахстана в русле эффективных мировых трендов.

Профессиональная государственная служба характеризуется способностью эффективно использовать разные таланты, наличием квалифицированных и этичных служащих, а также руководителями, готовыми управлять изменениями. Залогом профессиональной и результативной деятельности государственной службы являются государственные служащие, ориентированные на граждан и постоянно совершенствующие организацию. Для эффективного использования человеческого потенциала государственной службы необходимо, чтобы ее организационная культура была более быстрой, менее иерархичной, ориентированной вместо процесса на результат и поддерживающей инновационные подходы решения стоящих перед ней задач.

Таким образом, теоретическая база и проведенный анализ показывают высокую степень значимости управления и развития организационной культуры органов государственной службы. Выработанные подходы, методы, рекомендации по работе с организационной культурой будут малоэффективными без готовности руководителей государственных органов, структурных подразделений, а также самих государственных служащих к их применению.

В целом, проведение большой комплексной работы по управлению и развитию сильной, позитивной профессиональной организационной культуры государственной службы Республики Казахстан требует времени, а также соответствующих материальных и нематериальных ресурсов. Как показывает опыт успешных стран, мировых компаний, в этой большой многолетней работе цель, без сомнения, оправдывает вложенные средства.

3.2 Основные рекомендации по правовому обеспечению условий для развития организационной культуры государственной службы

Философская антропология утверждает, что благодаря приобщению к ценностям человеческой культуры, моральным ценностям обеспечивается устойчивое развитие правового государства [155].

В соответствии со статьей 1 Конституции Республики Казахстан, республика утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Из этого следует, что все законодательство страны строится на основе соблюдения демократических свобод и прав человека. Государственные служащие в рамках осуществления своих должностных полномочий должны выполнять задачи и функции государства. Следовательно, статус и имидж государственного служащего априори должны занимать высокую позицию в обществе.

Государственные служащие как представители государства в своей деятельности должны руководствоваться высокими морально-нравственными ценностями. Казахстанские авторы А. Ахметов и Г. Бураканова, рассуждая об имидже государственной службы и государства [156], отметили, что для позитивного имиджа государства важны социально-позитивные технологии, выражающиеся посредством внешнего вида персонала государственных служащих, уровня деловых коммуникаций, респектабельности манер, совокупного образа всего государственного органа и его стратегии. В этой связи в последнее время возрастают требования к государственным служащим, предполагающие создание образа высококонтактного, профессионального чиновника. Повышение требований, в определенной степени, связано с происходящими время от времени коррупционными скандалами в системе государственной службы Казахстана, бросающими тень на репутацию слуг народа. Тем не менее, большинство государственных служащих – это патриоты, добросовестно выполняющие свой долг перед государством и обществом.

Проблема морально-нравственного облика государственной службы стала темой активизации общественного контроля и интереса СМИ, разделившихся условно на два лагеря: критикующих и восхваляющих государственную службу страны. Нарушения в этическом поведении государственных служащих влияют на показатели страны в мировых рейтингах. По официальным данным результатов исследования индекса восприятия коррупции за 2017 год, опубликованным Transparency International (Неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру) в феврале 2018 года, Казахстан, несмотря на принимаемые меры по борьбе с коррупцией, занимает 122 место среди 180 стран мира. Такие же позиции в рейтинге заняли развивающиеся страны Африки, как Джибути, Либерия, Малави [157].

Вопрос этического поведения, имидж современного государственного служащего все больше актуализируется в государственных органах. Государственные органы вынуждены сегодня контролировать личные страницы чиновников в социальных сетях, тем самым посягая на свободу личности, далее обостряя проблему этического поведения государственного служащего.

Вместе с тем, следует различать коррупционное и этическое поведения, хотя оба вида поведения сводятся к слабой работе по развитию и культивированию ценностей государственной службы. Неэтичное поведение не всегда связано с коррупционным нарушением.

Принимаемые меры по профессионализации государственного аппарата, улучшению качества государственной службы, общественный контроль, принципы открытости и прозрачности – все это дает определенные плоды, одновременно создавая сложности в деятельности координирующего органа, дисциплинарных комиссий, советов по этике. Так, например, департаментом контроля государственной службы АДГСПК в последние два года проводится активная работа с нарушениями этического характера со стороны государственных служащих. Большой объем работы создают обращения граждан, публикации в СМИ, блогах о фактах неэтичного поведения либо

фактах, дискредитирующих институт государственной службы. Дисциплинарные комиссии ограничиваются лишь определением вида взыскания, рекомендуемого для наложения на государственного служащего. При этом остаются неизученными причины и условия, способствующие совершению проступков.

Суть работы дисциплинарных комиссий ограничивается борьбой с последствиями, а не с причинами нарушений. Загруженность персонала регулярными письмами-обращениями, обработка которых, согласно закону, требует соблюдения соответствующих процедур и сроков, бюрократизирует эту работу, оставляя без внимания этическую сторону проблемы. Слабая идеология, слабая пропаганда ценностей государственной службы среди граждан и в рядах государственной службы, слабое идеологическое воспитание в обществе, в семье, создали сегодняшние проблемы качественного состояния персонала и имиджа государственной службы. В этой связи назрела необходимость на правовом уровне закрепить основы этического поведения, этического контроля, способствующие управлению и развитию организационной культуры государственной службы Республики Казахстан в долгосрочной перспективе.

Жизненный путь правового государства, по мнению Е.Б. Исакулова [158, с. 103], во многом зависит от институционального развития, применения новых подходов к нормативному обеспечению. Хронология развития государственной службы Казахстана показывает, что ни в ныне утративших силу Правилах служебной этики государственных служащих Республики Казахстан от 21 января 2000 года №328 и Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан от 3 мая 2005 года №1567, преобразованных в 2015 году в Этический кодекс, ни в последнем документе, не были определены ценности, могущие служить ориентирами для достойного служения на государственной службе.

На практике ценности государственной службы упоминаются вскользь, декларируются в разных статьях, отчетах, планах. В программных, нормативных документах, докладах и отчетах лишь упоминается понятие «ценности государственной службы». Ни в одном из документов не дано четкого толкования этого понятия, не определен конкретный набор ценностей, который должен лежать в основе государственной службы Казахстана. Также отсутствует четкое определение таких важных терминов, как «добропорядочность», «этичность», размыты границы значения ряда понятий, что оставляет возможность заблуждения и разного рода толкования. Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан не дает исчерпывающих ответов на вопросы по соблюдению этических норм поведения. Статьи и подпункты кодекса лишь констатируют, что «государственные служащие должны соблюдать деловой этикет и правила официального поведения» (подпункт 14) пункта 5), «во внеслужебное время должны придерживаться общепринятых морально-этических норм» (подпункт 1 пункта 7), отдельные параграфы (3, 4 и 5) описывают ожидаемое поведение в жизнедеятельности государственного служащего. В этой связи все еще актуальной остается проблема конкретизации набора ценностей, вокруг которых и должно строиться этическое поведение современного профессионального чиновника.

Проблема усложняется тем, что отсутствуют стандарты и нормы, формирующие представление об эталоне этического, высокоморального поведения. Государственные служащие вынуждены сами определять границы дозволенного и запрещенного.

Следует учесть, что личные ценности и нормы поведения у одного человека могут отличаться от другого. Вероятно, в этой связи в Кодексе ценностей и этики государственной службы Канады, в Этических нормах поведения государственных служащих в системе органов исполнительной власти США, во избежание разночтения, даются определения понятий, описываются ситуации, даются примеры и разъясняются ситуации, прецеденты поведения, тем самым, устанавливая четкие рамки правил и норм.

Список ценностей в зарубежных странах прописан в актах о государственной службе, кодексах этики и поведения государственных служащих. На основе утвержденных законом ценностей строятся стратегические планы государственных органов, существуют наборы компетенций, предъявляемые к персоналу, разрабатываются программы обучения чиновников ценностям государственной службы для разных уровней должностей.

По опыту государственной службы зарубежных стран в Казахстане также необходимо на законодательном уровне утвердить набор основных ценностей государственной службы. Рисунок 44 объясняет структуру и содержание данного предложения, способствующего формированию положительного имиджа государственного служащего.

Этическое поведение и контроль играют немаловажную роль в формировании облика государственной службы. Популяризация профессиональной культуры и этического поведения должны содействовать модернизации сознания государственного служащего Казахстана.

Нормы действующего Этического кодекса государственных служащих Казахстана, в виду их общего характера, дают возможность заинтересованным сторонам по-своему толковать их, что порождает массу вопросов. Хорошим подспорьем в пропаганде профессиональной культуры можно считать пособие «Этика и нормы поведения государственного служащего», изданное в начале 2018 года Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан [159]. Данное пособие удобно в применении и используется в качестве карманного руководства (rocketbook) по вопросам этики среди государственных служащих.

Учитывая востребованность данного руководства в разъяснении некоторых тонкостей норм, прописанных в Этическом кодексе, предлагается разработать более расширенный документ в форме комментариев к Этическому кодексу государственных служащих. Подобный документ, по аналогу кодексов этики США и Канады, должен включать набор ценностей государственной службы, пул кейсов из практики государственной службы Казахстана, примеры решения наиболее болезненных спорных вопросов, возникающих при оказании государственных услуг.

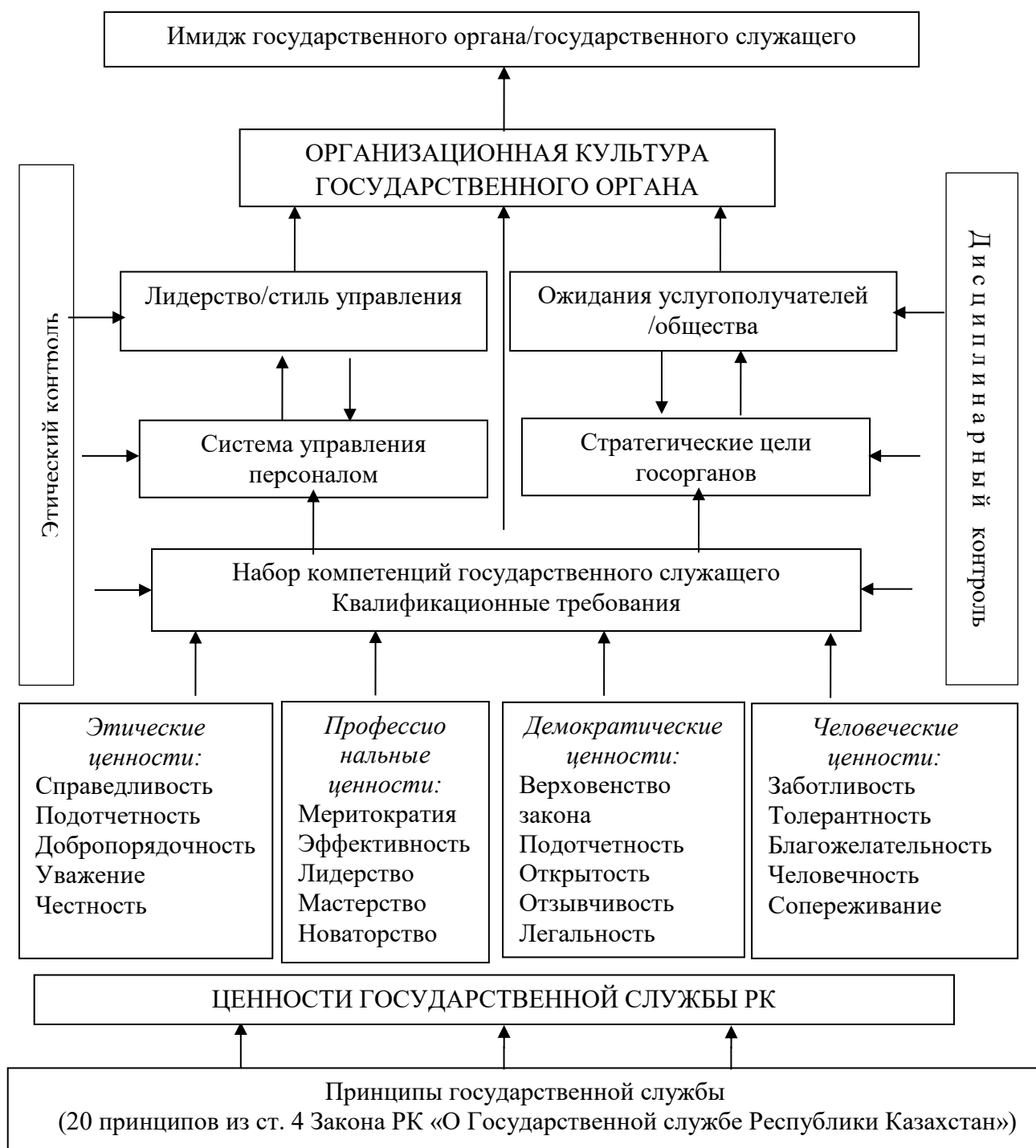


Рисунок 44 - Структурная модель формирования имиджа государственного служащего на основе ценностей

Примечание – Составлено автором

В Казахстане, в связи с традициями нормативного права, прибегать к практике прецедентного права в толковании норм законодательства, возможно, преждевременно. Однако нельзя недооценивать пользу от описания ситуаций в целях решения проблем, связанных с противоречиями между различными правовыми документами. Прецедентом к разработке такого документа могут стать комментарии коллектива авторов к Трудовому кодексу Республики

Казахстан в области трудовых отношений. Специалисты отмечают, что изданный постатейный практический комментарий к Трудовому кодексу упрощает правоприменительную практику его норм.

Таким образом, обзор отечественных нормативно-правовых документов, программ, анализ международного опыта развивающихся и развитых стран указывает на необходимость законодательного закрепления понятий и набора ценностей государственной службы Казахстана, а именно:

- ввести понятие «ценности государственной службы»;
- утвердить набор ценностей государственной службы;
- внести изменения и дополнения в ряд нормативных документов, регламентирующих деятельность государственных служащих;
- принять дополнительные меры по усилению работы дисциплинарных комиссий, уполномоченного по этике и пропаганде профессиональной культуры и этического поведения.

По первому пункту предлагается ввести в терминологию деятельности государственных органов понятие «ценности государственной службы». С этой целью предлагается в статью 1 «Основные понятия, используемые в настоящем Законе» Закона «О государственной службе Республики Казахстан» внести новый подпункт, представляющий авторское определение ценностей государственной службы, следующего содержания:

«1) - 1 Ценности государственной службы – это система ориентиров, построенная на основе морально-нравственных норм, служащих путеводителем в жизнедеятельности государственного служащего, система, развивающаяся в соответствии с процессом эволюции государственной службы. Ценности государственной службы Республики Казахстан определяются социальными и патриотическими потребностями, выражающимися в важности долга служить интересам государства, единства страны, стабильности государственного строя, эффективности функционирования государственных органов, законных прав и интересов граждан».

По второму пункту предлагается нормативно закрепить набор ценностей, состоящий из четырех видов: этические, профессиональные, демократические и человеческие. В частности, предлагается утвердить 20 ценностей, которые должны восприниматься совокупно, дополняя друга. В этой связи предлагается Закон «О государственной службе Республики Казахстан» дополнить новой статьей 4-1 «Основные ценности государственной службы» в следующей редакции (Приложение М):

«Статья 4 -1. Основные ценности государственной службы

1. В целях соблюдения принципов государственной службы деятельность и поведение государственных служащих строится на следующих основных видах ценностей: этических, профессиональных, демократических и человеческих.

2. Этическими ценностями на государственной службе признаются: справедливость, подотчетность, добропорядочность, уважение, честность.

В целях повысить доверие общества государственный служащий должен:

1) всегда выполнять свои обязанности и решать свои частные вопросы таким образом, чтобы сохранить и повысить доверие общества к целостности, объективности и беспристрастности государственной службы;

2) всегда учитывать, что его действия могут подвергнуться тщательному контролю со стороны общества;

3) при выполнении своих должностных обязанностей всегда принимать решения в интересах граждан;

4) в случае возникновения конфликта между частными интересами и официальными должностными обязанностями разрешать его в пользу общественных интересов.

3. Профессиональными ценностями на государственной службе признаются: меритократия, эффективность, лидерство, мастерство, новаторство. В целях добросовестного и качественного выполнения обязанностей государственный служащий должен:

1) придерживаться традиции верховенства закона и равноправия государственной службы;

2) стремиться обеспечить надлежащее и эффективное использование средств государственного бюджета;

3) воспринимать важность достижения государственных целей, как личных достижений;

4) постоянно подтверждать свой профессионализм, улучшая качество обслуживания, адаптируясь к изменениям, инновациям, применяя новые инструменты повышения эффективности государственных программ и услуг.

4. Демократическими ценностями на государственной службе признаются: верховенство закона, подотчетность, открытость, отзывчивость, легальность. В целях служения интересам граждан в рамках закона государственные служащие при выполнении должностных обязанностей должны:

1) быть честными и добросовестными, предоставлять соответствующим сторонам исчерпывающую информацию, имеющую отношение к вопросу;

2) четко исполнять законно принятые руководством решения;

3) персонально и коллективно поддерживать принцип подотчетности.

5. Человеческими ценностями на государственной службе признаются: заботливость, толерантность, благожелательность, человечность, сопереживание. В своей жизнедеятельности государственный служащий должен:

1) проявлять уважение, быть справедливым и вежливым в отношении с коллегами и гражданами;

2) уважать человеческое достоинство и ценности каждого человека;

3) своим поведением укреплять авторитет и повышать доверие граждан.

Человеческие ценности должны усилить значимость других ценностей государственной службы. Ценности государственной службы должны играть ключевую роль в наборе, оценке и продвижении государственных служащих по службе».

Также предлагается в статье 49 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» подпункт 4) пункта 1 изложить в следующей редакции:

«4) соблюдать общепринятые морально-этические нормы и ценности государственной службы».

По третьему пункту предлагается дополнить Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года №88-V «О государственных услугах» новой статьей 3-1 «Основные ценности оказания государственных услуг» в следующей формулировке:

«Для соблюдения принципов оказания государственных услуг государственный служащий в своей деятельности придерживается следующих основных ценностей государственной службы:

1. Этические ценности: справедливость, подотчетность, добропорядочность, уважение, честность.

2. Профессиональные ценности: меритократия, эффективность, лидерство, мастерство, новаторство.

3. Демократические ценности: верховенство закона, подотчетность, открытость, отзывчивость, легальность.

4. Человеческие ценности: заботливость, толерантность, благожелательность, человечность, сопереживание».

Также, в связи с тем, что основная деятельность государственных служащих сопряжена с проведением ряда процедур, которые требуются выполнять в рамках ценностей государственной службы, предлагается в Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года №107-II «Об административных процедурах» внести изменение в преамбулу к статье 3 о соблюдении принципов административных процедур. Преамбулу к статье предлагается изложить следующим образом:

«Для соблюдения принципов установления административных процедур государственный служащий в своей деятельности придерживается основных ценностей государственной службы Республики Казахстан. При этом предусмотренные настоящим Законом административные процедуры основываются на принципах: (далее по тексту)».

Следует отметить, что сейчас ведется работа над разработкой проекта нового Административного процедурно-процессуального кодекса, который направлен на регулирование общественных отношений, связанных с осуществлением административных процедур, в том числе организацией внутриведомственной деятельности государственных органов.

Как известно, согласно Приказу Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 10 мая 2017 года №98 «О внесении изменения в 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»», для всех должностей установлен следующий единый набор компетенций:

1. Инициативность.
2. Коммуникативность.
3. Аналитичность.

4. Организованность.
5. Этичность.
6. Ориентация на качество.
7. Ориентация на потребителя.
8. Нетерпимость к коррупции.

В этой связи предлагается внести в квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «Б» перечисленный набор ценностей. Предполагается, что при отборе персонала такие требования позволят отсеять лица, не соответствующие «профилю идеального кандидата» на государственную должность. Наличие либо отсутствие таких ценностей у проходящего отбор можно проверить посредством кейсов, предлагаемых решить кандидату.

В связи с внесенными изменениями и дополнениями в Закон «О государственной службе Республики Казахстан», считается целесообразным внести изменения в Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан, утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №153 (Приложение Н). Предлагаются следующие изменения и дополнения:

1. Пункт 2 ст. 1 Этического кодекса дополнить пунктом 2-1 в следующем изложении: «2–1. Настоящий Кодекс устанавливает требования к соблюдению ценностей государственной службы как системе устойчивых ориентиров, построенной на основе морально-нравственных норм».

2. Ввести новую статью «1-1. Этические ценности государственной службы» в следующем изложении:

«5. В целях соблюдения принципов государственной службы, деятельность и поведение государственных служащих строится на следующих основных видах этических ценностей: справедливость, подотчетность, добропорядочность, уважение, честность.

6. В целях повышения доверия общества государственный служащий должен:

1) быть приверженным, культивировать, популяризировать этические ценности государственной службы;

2) всегда выполнять свои обязанности и решать свои частные вопросы таким образом, чтобы сохранить и повысить доверие общества к целостности, объективности и беспристрастности государственной службы;

3) всегда учитывать, что его действия могут подвергнуться тщательному контролю со стороны общества;

4) при выполнении своих должностных обязанностей всегда принимать решения в интересах граждан;

5) в случае возникновения конфликта между частными интересами и официальными должностными обязанностями конфликт разрешать в пользу общественных интересов».

По четвертому пункту, в целях совершенствования работы дисциплинарных комиссий государственных органов и уполномоченного по этике, рекомендуется:

1) по аналогии с Советом по этике дополнительно наделить дисциплинарные комиссии правом рассмотрения вопросов по профилактике нарушений законодательства. Это позволит расставить приоритеты в работе, сместить акцент со случаев выявления фактов правонарушений и борьбы с последствиями в пользу предупреждения. При этом целесообразным считается исследование причин и предложение действенных мер по профилактике нарушения этики и дисциплины;

2) термин «дисциплинарная комиссия» воспринимается сознанием как карательный орган. Для смягчения образа данного органа с учетом важности защиты прав и свобод государственных служащих и граждан предлагается переименовать его на «комиссию по этике» или «комиссию по этическим вопросам»;

3) для придания значимости и весомости работе предлагаемой комиссии по этике предусмотреть возможность внесения данной комиссией предложений руководителю государственного органа по рассматриваемому вопросу в целях профилактики подобных случаев;

4) в целях качественного отбора кандидатов при конкурсном отборе на государственные должности необходимо участие уполномоченного по этике при проведении входного интервью на предмет приверженности базовым морально-нравственным ценностям, понимания ценностей государственной службы. Для этого целесообразно разработать специальные тесты с привлечением специалистов (психологов);

5) в целях минимизации риска коррупционных действий со стороны лиц, уполномоченных на определение видов взысканий за нарушение норм Этического кодекса, в статье 44 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» следует определить конкретный вид дисциплинарного взыскания за нарушения норм, приравняв их по значимости к проступкам, дискредитирующим государственную службу.

Следующим предложением является разработка классификатора проступков и нарушений, который бы внес ясность в предполагаемое поведение государственных служащих и рассматриваемые вопросы. Классификатор проступков и нарушений должен быть неотъемлемой частью Этического кодекса. Более того, классификатор мог бы помочь определить степень тяжести совершенных деяний, отнеся их, например, к видам проступков этического характера, или видам проступков дискредитирующих государственную службу. Ключевым назначением классификатора проступков должно быть предупреждение нарушений.

Как известно, с июня 2017 года введена должность уполномоченного по этике. Ранее функции уполномоченного по этическим вопросам совмещались с основной деятельностью должностного лица. Однако работа уполномоченного по этике несет рекомендательный характер, не имеет веса при принятии решений о проступках, продвижении государственных служащих. Более того, наблюдается практика двойного подчинения данной должности: руководству государственного органа и АДГСПК, что чревато субъективным отношением при рассмотрении вопросов.

Положение об уполномоченном по этике не несет ясности в процедуре назначения и освобождения их от должности. В этой связи полагается необходимым закрепить полномочие уполномоченного органа в сфере государственной службы по согласованию кандидатуры для назначения уполномоченным по этике соответствующего государственного органа. Предлагается внести в Положение об уполномоченном по этике следующие изменения (Приложение П):

1) в статью 1 «Общие положения»:

«2. Уполномоченный по этике назначается на должность приказом или решением руководителя государственного органа по согласованию кандидатуры с уполномоченным органом по делам государственной службы или его территориальным подразделением.

3. Уполномоченный по этике освобождается от должности приказом или решением руководителя государственного органа в порядке, определяемом законодательством Республики Казахстан».

2) Статью 2 «Основные функции уполномоченного по этике» дополнить новым подпунктом:

«8)-1 вносит Совету по этике предложения нормотворческого и практического характера в области этического поведения в целях предупреждения возникновения условий для нарушений норм этики и дальнейшего совершенствования государственной службы».

Таким образом, выработанные предложения и рекомендации, позволят создать прочную правовую основу для дальнейшего развития и управления организационной культурой государственной службы, в частности, в вопросах этического поведения, этического контроля, повышения имиджа государственного служащего Республики Казахстан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертационном исследовании были поставлены цели и задачи по определению существующих противоречий и проблем, связанных с оценкой развития и управления организационной культурой и определением ее влияния на показатели развития организации. В процессе исследования поставленная цель, по нашему мнению, была достигнута.

В соответствии с поставленными задачами проведенное исследование позволило сделать следующие **выводы и предложения**:

1. На основе анализа определений и толкований организационной культуры выделены элементы, являющиеся общепризнанными и наиболее используемыми. Такими элементами являются ценности, миссия, цели, нормы поведения, традиции и ритуалы. Уточнено, что организационная культура является совокупностью материальных, духовных и социальных ценностей, отражающих индивидуальность и особенности конкретной организации.

2. Установлено, что организационная культура государственной службы является многогранной и многофункциональной системой. Приоритетность и значимость отдельных функций организационной культуры меняется в зависимости от ее особенностей, целей, этапа развития, влияния параметров внешней среды.

3. Определены основные существующие подходы к анализу культуры организации. Выявлено, что организационная культура имеет правовую, экономическую, политическую и социально-психологическую формы. Проведенный промежуточный анализ преобразований на государственной службе Казахстана показал, что в целом деятельность государственного аппарата улучшается, постепенно развивается организационная культура.

4. Выявлено, что современное состояние государственной службы является результатом складываемой организационной культуры и сознания персонала государственных органов. В этой связи представляется важным для руководящих работников и служб управления персоналом необходимость овладения новыми техниками в управлении и развитии прогрессивной организационной культуры. Подтверждается, что среди множества факторов, определяющих эффективность государственной службы, базовыми являются:

- законодательство, соответствующее современным требованиям, отвечающее вызовам времени и создающее условия для развития;
- комплектация государственной службы кадрами, способными управлять изменениями и адаптивных к меняющимся реалиям;
- создание среды и культуры, системы ценностей в каждом государственном органе и, в целом, в государственном аппарате, позволяющих максимально реализовать потенциал сотрудников;
- применение инноваций и современных информационных технологий для большей эффективности оказания государственных услуг, совершенствования внутренних процессов государственной службы.

5. Выработаны оптимальные подходы и инструменты управления и развития организационной культуры с применением инструмента OSAI, что

позволило установить профиль и преимущественный тип организационной культуры исследуемых государственных органов.

На основе проведенного исследования рекомендуются четыре основных рычага упорядочения процесса управления организационной культурой: работа с людьми, усиление идеологической работы с персоналом, обучение персонала, создание «центра знаний агентов перемен». Необходимо помнить о том, что мотивация персонала и их приверженность к организации заметно повышаются в условиях деятельности в сплоченных группах, командах, где их объединяет общая история побед и неудач. Обучение должно быть направлено на модернизацию сознания государственных служащих, продвижение ценностей государственной службы, развитие управленческой культуры, лидерства, стратегического мышления, командообразование.

6. Предложено, в целях формирования профессионального государственного аппарата, рассмотреть возможность введения в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан программы курса обучения «Ценности государственной службы» (на основе опыта Южной Кореи) для всех уровней слушателей в рамках развития и карьерного продвижения государственных служащих. Создать для государственных служащих корпуса «А» специальные краткосрочные программы обучения по следующим направлениям: управление конфликтами на государственной службе, психологические подходы к управлению персоналом государственной службы, особенности трудовых отношений и защита прав государственных служащих.

7. Предложен ряд направлений по внесению изменений в законодательство в области государственной службы, что позволит заложить нормативную и правовую основу для развития профессиональной, этической, позитивной организационной культуры на государственной службе.

8. Разработаны структурная модель управления организационной культурой государственной службы Республики Казахстан и структурная модель формирования имиджа государственной службы, которая может способствовать улучшению качества государственной службы. Предлагается разработать Коммуникационный план в целях продвижения положительного имиджа государственной службы Казахстана. Реализация данной работы ускорит развитие позитивной организационной культуры и позволит повысить доверие граждан к институту государственной службы.

9. На основе анализа развития государственной службы Казахстана в контексте существующих мировых трендов установлено взаимопроникновение моделей государственного управления, основанных на разных доктринах.

Если в мире до второй половины XX века превалировала вебериянская модель, в основе которой лежат идеи рациональной бюрократии, то в последние 20-25 лет система государственной службы ориентирована на подходы нового государственного управления, суть которого состоит в применении методов корпоративного управления в деятельности государственного аппарата и ориентации на результат, а также развитие сильной организационной культуры с учетом межведомственного и внутриведомственного сотрудничества.

10. Установлено повышение роли управления человеческими ресурсами. Все большую роль в эффективности государственных органов играет качество человеческих ресурсов, человеческого капитала на государственной службе, а также качества менеджмента в государственных органах, включая повышение управленческой автономии и гибкости.

11. Определено движение к сервисной модели государства. Государственный аппарат становится все более сервис-ориентированным, а организационная культура рассматривается как один из важнейших критериев оценки государственных органов. Происходит изменение характера взаимоотношений между правительством и гражданами, что указывает на стремление к открытости и прозрачности организаций и систем как инструмента повышения уровня доверия.

12. Обоснованно, что релевантная новому уровню развития система ценностей и этических принципов является одним из факторов повышения уровня доверия граждан к государственной службе. Любая система или организация выиграет от наличия организационной культуры, основанной на взаимопонимании и взаимном уважении человеческих, этических, профессиональных и демократических ценностей.

В целом, проведенный анализ подтвердил высокую степень значимости управления и развития организационной культуры в целях дальнейшего развития системы государственной службы Казахстана. Выработанные подходы, методы, рекомендации по развитию организационной культуры будут эффективны при принятии и готовности к применению всеми государственными органами республики. В этой связи определены первоочередные мероприятия, направленные на развитие правовой инфраструктуры для развития организационной культуры, создание инструментов формирования и развития инновационной организационной культуры.

Мероприятия первой очереди направлены на создание правовой инфраструктуры для развития процессов управления организационной культурой:

1. Формирование системы ценностей в нормативно-правовых документах, актах.

2. Необходимо утвердить законодательно набор основных ценностей государственной службы Республики Казахстан, что, как полагается, в результате повлияет на формирование положительного имиджа государственного служащего.

3. Внести изменения и дополнения в ряд нормативных документов, регламентирующих деятельность государственных служащих; ввести дополнительные меры по усилению работы дисциплинарных комиссий, уполномоченного по этике и пропаганде профессиональной культуры и этического поведения.

4. Формирование и определение места и роли «добропорядочности» и «этичности» в системе нормативно-правовых актов. Предлагается внести дополнения в Этический кодекс по набору ценностей и этическим нормам поведения.

5. Сформулировать и законодательно закрепить процедуры и критерии обоснования необходимости и общественной полезности развития и оценки организационной культуры в государственных органах.

6. Законодательно закрепить необходимость обсуждения критериев и показательной эффективности развития и управления организационной культурой в государственных органах при принятии важнейших решений, проведения общественных консультаций с независимыми экспертами.

Мероприятия второй очереди направлены на создание инструментов формирования и управления инновационной организационной культурой:

1. Методы первой группы должны быть направлены непосредственно на формирование, поддержание и изменение организационной культуры, в том числе инновационной. Это создание символических героев, воплощающих ценности и нормы организации, образов идеальных руководителей, наиболее существенных организационных ценностей и норм, благоприятного психологического климата, атмосферы открытости, доверия, условий для раскрытия творческого потенциала сотрудников и т.д.

2. Вторая группа методов должна обеспечивать развитие и управление инновационной деятельностью и инновационной средой в государственных органах. Они требуют принятия во внимание факторов, препятствующих и способствующих инновационной деятельности, определения приоритетных направлений организации, государственного маркетинга, использования инструментов бенчмаркинга и т.д.

3. Третья группа должна включать методы, направленные на эффективность управления персоналом. К ним относятся: информирование персонала о системе ценностей и норм поведения в компании и о предполагаемых изменениях организационной культуры, ориентация на решение конкретных задач, оптимизация рабочего времени, использование и развитие современных форм групповой работы, стимулирование творческой активности, инструментов талант-менеджмента и т.д. Методы этой группы играют важнейшую роль в развитии сотрудников как инновационных личностей. Их знание и применение позволит руководству организации целенаправленно и эффективно формировать, поддерживать и изменять организационную культуру, направленную на инновации.

Таким образом, итоги исследования в целом, констатируют, что в современных условиях сложность и многогранность задач, стоящих перед Казахстаном, требуют качественно новых подходов в деле реформирования государственного управления и государственного аппарата. Мощным инструментом преобразовательной деятельности государства во всех сферах должна стать хорошо выстроенная государственная кадровая политика. В этой связи формирование профессионального государственного аппарата и его постоянное совершенствование является одним из решающих факторов дальнейшего стабильного и поступательного развития Казахстана, а также его ответом на глобальные вызовы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084#pos=21;-47.
- 2 Турчинов А.И. Управление персоналом: Учебник. – Москва: Изд-во РАГС, 2002. – 488 с.
- 3 Bluedorn A., Lundgren E. A culture-match perspective for strategic change // *Research in Organizational Change and Development*. – 1993. – №7. – P. 137-139.
- 4 Peters T.J., Waterman R.H. In search of excellence: Lessons from America's best-run companies. – New York: Harper and Row; London: Profile Books LTD, 2004. – 369 p.
- 5 Garnett J.L., Marlowe J., Pandey S.K. Penetrating the Performance Predicament: Communication as a Mediator or Moderator of Organizational Culture's Impact on Public Organizational Performance // *Public Administration Review*. – 2008. – Vol. 68, №2. – P. 266-281.
- 6 Есимова Ш.А. Эффективность государственного управления Республики Казахстан: теория и практика: монография. – Хмельницкий: Изд-во ХУУП, 2008. – 358 с.
- 7 Грошев И. В. Организационная культура. – М.: ЮНИТИ, 2004. – 288 с.
- 8 Кравченко А.И. Культурология. – М.: Акад. проект: Трикста, 2008. – 494 с.
- 9 Лебедева Н.Ю., Широнина Е.М. Методологические вопросы изучения организационной культуры // *Фундаментальные исследования*. – 2012. – №9. – С. 729-733.
- 10 Jaques E. The Changing Culture of a Factory. – New York: Dryden Press, 1952. – 251 p.
- 11 Eldridge J., Crombie A. A Sociology of organizations. – London: Allen & Unwin, 1974. – 89 p.
- 12 Schawrtz H., Davis S.M. Matching Corporate Culture and Business Strategy // *Organizational Dynamics*. – 1981. – Vol. 10. – P. 30-48.
- 13 Ouchi W. Theory "Z": How American Business can meet the Japanese challenge. – MA.: Addison-Wesley, 1981. – 45 p.
- 14 Gold K. Managing for Success: A Comparison of the Private and Public Sectors // *Public Administration Review*. – 1982. – №4. – P. 568-575.
- 15 Pacanowski M., O'Donnel-Trujillo N. Communication and Organizational Culture // *The Western Journal of Speech Communication*. – 1982. – Vol. 46, №1. – P. 115-130.
- 16 Smircich L. Concepts of culture and organizational analysis // *Administrative Science Quarterly*. – 1983. – Vol. 28, №3. – P. 339 – 358.
- 17 Michon C., Stern P. La dynamisation sociale. – Paris: Ed. d'organisation, 1985. – 155 p.
- 18 Sathe V. Culture and Related Corporate Realities // *Human Resources Management*. – 1985. – Vol. 24, №3. – P. 376-378.

- 19 Schein E.H. *Organizational Culture and Leadership*. – San Francisco: Jossey Bass, 1985. – 458 p.
- 20 Morgan G. *Images of Organization*. – Beverly Hills, Calif.: Sage, 1986. – 135 p.
- 21 Kilmann R., Saxton M. *Issues in Understanding and Changing Culture* // *California Management Review*. – 1986. – Vol. 35, №6. – P. 89.
- 22 Scholz C. *Corporate Culture and Strategy – the Problem of strategic Fit* // *Long Range Planning*. – 1987. – Vol. 20, №4. – P. 78-87.
- 23 Hofstede G. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. – London: McGraw-Hill, 1991. – 550 p.
- 24 Drennan D. *Transforming Company Culture*. – London: McGraw-Hill, 1992. – 299 p.
- 25 Williams A., Dobson P., Walters M. *Changing Culture: New Organizational Approaches*. – London: Institute of Personnel Management, 1993. – 309 p.
- 26 Furnham A., Gunter B. *Corporate Assessment. Auditing a Company's Personality* – London, 1993. – P. 293.
- 27 McLean A., Marshall J. *Intervening in cultures: working paper*. – Bath: University of Bath, 1993. – 25 p.
- 28 Brown A. *Organizational Culture*. – London: Pitman Publishing, 1995. – 318 p.
- 29 Одегов Ю.Г., Журавлев П.В. *Управление персоналом*. – М.: Финстатинформ, 1997. – 878 с.
- 30 Карлофф Б. *Деловая стратегия*. – М.: Экономика, 1998. – 229 с.
- 31 Армстронг М. *Стратегическое управление человеческими ресурсами*. – М.: ИНФРА – М, 2002. – 134 с.
- 32 Томилов В.В. *Культура предпринимательства*. – СПб.: Питер, 2000. – 36 с.
- 33 Мацумото Д. *Психология и культура*. – СПб.: Прайм-Еврознак, 2002. – 364 с.
- 34 Соломанидина Т.О. *Организационная культура компании*. – М.: ООО «Журнал «Управление персоналом», 2003. – с. 70.
- 35 Kunda G. *Engineering Culture*. – Ed. 2nd. – Philadelphia, PA: Temple University Press, 2006. – 103 p.
- 36 Wilson F. *Organizational Behaviour and Work: A Critical Introduction*. – Ed. 5. – Oxford: Oxford University Press. 2018. – 433 p.
- 37 Cameron K.S., Quinn R.E. *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*. – New Jersey: John Wiley & Sons. 2011. – 256 p.
- 38 Dauber D., Fink, G., Yolles M. *A configuration model of organizational culture* // *SAGE Open*. – 2012. – Vol. 2(1). – P. 1-16.
- 39 Elsmore, P. *Organisational culture: Organisational change?* – Farnham: Ashgate, 2001. – 262 p.
- 40 Driscoll A., Morris J. *Stepping out: rhetorical devices and culture change management in the UK civil service* // *Public Administration*. – 2001. – Vol. 79, Issue 4. – P. 803-824.

- 41 Kotter J. Leading change. – Boston: Harvard School Press, 1996. – 187 p.
- 42 Kotter J., Heskett J. Corporate culture and performance. – New York: The Free Press, 1992. – 220 p.
- 43 Martin J. Can organizational culture be managed? // In the book: Organizational culture / eds. P. Frost, L. Moore, M. Lovis, G. Lundburg, J. Martin. – London: Sage, 1985. – 402 p.
- 44 Du Gay P., Salaman, G. The culture of the customer // Journal of Management Studies, 1992. – Vol. 29(5). – P. 615-633.
- 45 Schein E. Organizational culture // American Psychologist. – 1990. – 45(2). – P. 109-119.
- 46 Schein E. Organizational culture and leadership. 4th edition. – San-Francisco: John Wiley & Sons. Jossey-Bass, 2010. – 464 p.
- 47 Deal T.E., Kennedy A.A. Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life. – Reading: Addison-Wesley, 1982. – 232 p.
- 48 Cameron K.S., Quinn R.E. Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework. – New Jersey: John Wiley & Sons, 2006. – 259 p.
- 49 Martin J., Frost P.J., O’Neil O.A. Organizational culture: Beyond struggles for intellectual dominance // In the book: Handbook of organizational studies. – Ed. 2nd. / eds. S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence, W.R. Nord. – London, UK: Sage, 2006. – P. 599-621.
- 50 Gagliardi P. The creation and change of organizational cultures: A conceptual framework // Organization Studies. – 1986. – Vol. 7(2). – P. 117-134.
51. Schein E.H. What is culture? / In the book: Reframing organizational culture / eds. P.J. Frost, L.F. Moore, M.R. Louis, C. C. Lundberg, J. Martin. – Newbury Park, CA: Sage, 1991. – P. 243-25.
- 52 Шейн Э. Организационная культура и лидерство. – М.: Питер, 2007. – 330 с.
- 53 Lucas C., Kline T. Understanding the influence of organizational culture and group dynamics on organizational change and learning // Learning Organization. 2008. – Vol. 15, №3. – P. 277-287.
- 54 Alvesson M. Understanding organizational culture. – London, UK: Sage, 2013. – 248 p.
- 55 Alvesson M., Sveningsson S. Changing organizational culture: Cultural change work in progress. – Abingdon: Routledge, 2008. – 208 p.
- 56 Ogbonna E., Harris L.C. Organizational cultural perpetuation: A case study of an English premier league football club // British Journal of Management. 2014. – Vol. 25, №4. – P. 667-686.
- 57 Lee S.J., Kim J., Park B.I. Culture clashes in cross-border mergers and acquisitions: A case study of Sweden’s Volvo and South Korea’s Samsung // International Business Review. – 2015. – Vol. 24(4). – P. 580-593.
- 58 Шейн Э. Организационная культура и лидерство. – Изд. 3-е / пер. с англ.; под ред. Т.Ю. Ковалевой. – СПб.: Питер, 2011. – 336 с.

- 59 Арсеньев Ю.Н., Шелобаев С.И., Давыдова Т.Ю. Управление персоналом. Модели управления: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 287 с.
- 60 Rousseau D.M. Assessing Organizational Culture: The Case for Multiple Methods // *Organizational Climate and Culture*. – Oxford: Jossey Bass, 1990. – 158 p.
- 61 Van Maanen J. Tales of the field: On writing ethnography. – Chicago; London: The University of Chicago Press, 1988. – 232 p.
- 62 Sackmann S.A. Culture and Subcultures: An Analysis of Organizational Knowledge // *Administrative Science Quarterly*. – 1992. – Vol. 37, №1. – P. 140-161.
- 63 Hampden-Turner Ch. Corporate culture: How to generate organizational strength and lasting commercial advantage. – London: Piatkus, 1994. – 272 p.
- 64 Chiang F. A critical examination of Hofstede's thesis and its application to international reward management // *International Journal of Human Resource Management*. – 2005. – Vol. 16, Issue 9. – P. 1545-1563.
- 65 Essounga Y.N. A review of the effect of national culture on corporate culture: An example of the United States & France // *Review of Business Research*. – 2009. – Vol. 9(5). – P. 70-74.
- 66 Hofstede G. Attitudes, values and organizational culture: Disentangling the concepts // *Organization Studies*. – 1998. – Vol. 19, Issue 3. – P. 477-492.
- 67 Hofstede G. Cultural consequences: International differences in work values. – Sage, Beverly Hills, 1984. – 323 p.
- 68 Smith P.B., Dugan Sh. National culture and the values of organizational employees // *Journal of Cross-Cultural Psychology*. – 1996. – Vol. 27, Issue 2. – P. 231-264.
- 69 Hampden-Turner Ch., Trompenaars F. Building cross-cultural competence: How to create wealth from conflicting values. – London: New Haven, 1996. – 400 p.
- 70 Trompenaars F., Hampden-Turner Ch. Riding the Waves of Culture: Understanding Diversity in Global Business. – London, UK: Nicholas Brealey Publishing, 1997. – 265 p.
- 71 Arnold J. et al. Work Psychology: Understanding Human Behaviour in the Workplace. – Ed. 5th. – London, UK: Pearson, 2010. – 814 p.
- 72 Забирова А.Т. Этносоциология. – Астана: ZSEP-Consulting, 2008. – 116 с.
- 73 Cseh M. et al. Organizational Culture and Socio-cultural Values: Perceptions of Managers and Employees in Five Economies in Transition // *Performance Improvement Quarterly*. – 2004. – Vol. 17, Issue 2. – P. 5-27.
- 74 Hubner W. SME Development in Countries of Central Asia (Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan): Constraints, Cultural Aspects and Role of International Assistance / UN Industrial Development Organization. – Vienna, 2000. – 47 p.
- 75 Muratbekova-Touron M. Working in Kazakhstan and Russia: perception of French managers // *The International Journal of Human Resource Management*. – 2002. – Vol. 13, Issue 2. – P. 213-231.

76 The Global Competitiveness Report 2010-2011 / World Economic Forum. – Geneva, 2010. – P. 516.
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

77 Байменов А.М. Меритократия и служебная этика как ключевые факторы эффективности государственной службы // <http://www.astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/article/view/49/61>.

78 Emrich-Bakenova S. Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration // Governance. – 2009. – Issue 4. – P. 717-745.

79 Камерон К., Куин Р. Диагностика и измерение организационной культуры / пер с англ.; под ред. И.В. Андреевой. Серия «Теория и практика менеджмента». – СПб.: Питер, 2001. – 320 с.

80 Модель Денисона. Интернет портал Территория корпоративной культуры // http://www.trkk.ru/data/models/22-denison_model.html.

81 Тихомирова О.Г. Организационная культура: формирование, развитие и оценка. – СПб., 2008. – 154 с.

82 Оксинайд К.Э. Национальная культура и организационное поведение: типология Чарльза Хэнди / Центр дополнительного образования «Элитариум» // http://www.elitarium.ru/organizacionnoe_povedenie_tipologija_charles_handy/.

83 Оксинайд К.Э. Типология организационных культур Герта Хофстеда. Корпоративный менеджмент // <http://www.cfin.ru/management/people/culture/Hofstede.shtml>.

84 Язык, коммуникация и социальная среда – Language, Communication and Social Environment: Ежегодное научное издание / под ред. В.Б. Кашкина. – Воронеж: НАУКА - ЮНИПРЕСС, 2014. – Вып. 12. – 276 с.

85 Cambridge J. Still on the crest of a wave // International Schools Journal. - 1998. – Vol. 17, Issue 2 – P. 68-72.

86 Жаркешова А., Джунусбекова Г. Применение метода Organizational Culture Assessment Instrument в диагностике организационной культуры в государственной организации // Экономика и статистика. – 2017. – №3. – С. 99-109.

87 Cunliffe A.L. Organization theory. – Loss Angeles: Sage Publications, 2008. – 176 p.

88 Качество государственного управления // <http://www.lawresponse.ru/lawdas-1218-1.html>.

89 Deal T.E., Kennedy A.A. Culture: A new look through old lenses // The Journal of Applied Behavioral Science. – 1983. – Vol. 19, №4. – P. 498-505.

90 Schraeder M., Tears R.S., Jordan M.H. Organizational culture in public sector organizations: Promoting change through training and leading by example // Leadership & Organization Development Journal. - 2005. - Vol. 26, №6. - P. 492-502.

91 Sadykova K.K., Abilmazhinov T., Zharkeshova A. The institutional basis for effective civil service personnel management in the Republic of Kazakhstan // International Journal of Economic Perspectives. – 2016. – Vol. 10, Issue 4. – P. 213-217.

92 Mukhamedzhanova A., Suleimenova G., Moldagulova S., Nurmagambetov A., Zharkeshova A. The influence of the organizational culture and motivation of the

state employees on the efficiency of the state support of small and medium business in Kazakhstan // <http://www.revistaespacios.com/a17v38n44/a17v38n44p31.pdf>.

93 Zharkeshova A.S., Abilmazhinov T.T. Organizational culture development and employee motivation in the public service // *Економічні підсумки 2016 року: досягнення, тенденції та перспективи: міжнар. наук.-практ. конф.* – Одеса: ОНУ імені І. Мечникова, 2016. – С. 78-81.

94 Zharkeshova A.S. Grounded theory method application in exploration of organizational culture in a state agency // *Вестник Карагандинского университета. Серия экономика.* – 2018. – №1(89). – С. 144-151.

95 Ионова А.И. Этика и культура государственного управления: учеб. пособие / под ред. Г.В. Атаманчука. – Изд. 2-е. – М.: Флинта: МПСИ, 2005. – 176 с.

96 O’Riordan J. Organizational Culture and Public Service // https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/Organisational_Culture.pdf.

97 Жаркешова А. Organizational culture as an object of management in the Republic of Kazakhstan’s civil service // *Матер. междунар. науч.-практ. конф. «Вклад молодых исследователей в развитие публичного управления».* – Кишинев, 2016. – С. 85-89.

98 Zharkeshova A.S., Kirdasinova K.A., Amalbekova G.Y., Dabyltayeva N.E., Tauassarova A.K. The features of development and management of public service in Kazakhstan // *International Journal of Economic Perspectives.* – 2016. – Vol. 11, Issue 2. – P. 125-139.

99 Zharkeshova A.S. The relationship between motivation, organizational culture and organizational climate in the state bodies of Kazakhstan // *Вестник Университета «Туран».* – 2017. – №1(73). – С. 257-260.

100 Абильмажинов Т.Т., Жаркешова А.С. Позитивная трудовая мотивация государственных служащих на основе формирования эффективной организационной культуры // *Вестник Университета «Туран».* – 2017. – №4(76). – С. 205-209.

102 Robbins S.P. *Organisation Theory: Structure, Design and Application.* – London, UK: Prentice-Hall, 1987. – 518 p.

103 Kilmann R.W. Getting control of the corporate culture // *Managing (USA).* – 1982. – №2. – P. 62-68.

104 Bate P. The impact of organization culture on approaches to organizational problem-solving // *Organization Studies.* – 1984. – Vol. 5, Issue 1. – P. 43-66.

105 Ackroyd S., Crowdy P.A. Can culture be managed? Working with raw material // *Personal Review.* – 1990. – №19(5). – P. 3-13.

106 CIPD – Chartered Institute of Personnel Development, 2012. *Leading Culture Change. Employee Engagement and Public Service Transformation. Policy into practice.* November 2012 // https://www.cipd.co.uk/Images/leading-culture-change-employee-engagement-and-public-service-transformation_2012_tcm18-14116.pdf.

107 Ансофф И. Стратегическое Управление // <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/4155>.

108 Zharkeshova A., Junusbekova G., Abilmazhinov T. Organizational culture in the civil service of Kazakhstan: a pilot study results // Public Policy and Administration. - 2017. - Vol. 16, Issue 2. – P. 311-324.

109 Robinson M. From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries // UN report Public Sector Reform / Global center for Public Service Excellence. – Singapore, 2015. – P. 20.
http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf

110 Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review. - 2000. - Vol. 60, №6. - P. 549–559.

111 MacCarthaigh M. Public Service Values, Committee for Public Management // http://www.ipa.ie/pdf/cpmr/CPMR_DP_39_PublicServiceValues.pdf. 2008.

112 Public Service Devison, Singapore // <https://www.psd.gov.sg/what-we-do/ps21-building-a-future-ready-public-service>.

113 Tan K., Thangaraju G. The Value of Values in the Singapore Public Service. 13, June 2014 // <https://www.csc.gov.sg/articles/the-value-of-values-in-the-singapore-public-service>.

114 The Civil Service code. Statutory guidance // <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>.

115 Values and Ethics Code for the Public Service. Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Public Works and Government Services. 2000 // https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-eng.pdf.

116 Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, 2011 // <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Resources/Standards+of+Ethical+Conduct+for+Employees+of+the+Executive+Branch>.

117 Office of Personnel Management, 2017. Human Capital Management. Performance Culture // <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/performance-culture/>.

118 De Vries M.S, Kim P.S. Value and virtue in public administration: A comparative perspective // https://books.google.kz/books?hl=ru&lr=&id=_-La8knKEPwC&oi=fnd&pg=PP2&dq=Value+and+Virtue+in+Public+Administration++A+Comparative+Perspective&ots=QeOhVGFh46&sig=MaYp7PkAmtzU8NT5cwSEWPIc_jU&redir_esc=y#v=onepage&q=Value%20and%20Virtue%20in%20Public%20Administration%20%20A%20Comparative%20Perspective&f=false.

119 NHI Highlights / National Human Resources Development Institute. – Gwacheon City, 2017. – Vol.27. – 105 p.

120 Статья Главы государства: Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания // <http://www.akorda.kz/ru/>.

121 Bluedorn A.C., Lundgren E.F. A Culture-Match Perspective for Strategic Change // Research in Organizational Change and Development. – 1993. – Vol 7. – P. 137-179.

122 Манохин В.М. Советская государственная служба. – М., 1966. – 195 с.

- 123 Конституция Республики Казахстан: принята 28 января 1993 года.
- 124 Кулекеев Ж.А., Есимова Ш.А., Бадаев Б.Б. Какой быть государственной службе в Казахстане? // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: матер. 4-й ежегод. междунар. конф. факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2006. – С. 469.
- 125 Закон Республики Казахстан. О борьбе с коррупцией: принят 2 июля 1998 года №267-1 (с изменениями в соответствии с Законами РК от 23.07.99 г. №454-I, от 28.04.00 г. №46-II, от 08.06.01 г. №206-II, от 12.07.01 г. №240-II, от 09.08.02 г. №346-II, от 25.09.03 г. №484-II, от 11.05.04 г. №552-II, от 21.07.07 г. №308-III) // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000267>.
- 126 Закон Республики Казахстан. О государственной службе: принят 23 июля 1999 года, №453 // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453_.
- 127 Указ Президента Республики Казахстан. Вопросы Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы: утв. 3 декабря 1999 года, №280 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U990000280>.
- 128 Указ Президента Республики Казахстан. Положение о порядке прохождения государственной службы: утв. 10 марта 2000 года, №357.
- 129 Указ Президента Республики Казахстан. Реестр должностей политических и административных государственных служащих: утв. 29 декабря 2015 года, №150.
- 130 Указ Президента Республики Казахстан. Правила о порядке наложения дисциплинарных взысканий на политических государственных служащих: утв. 29 декабря 1999 года, №317 (с изменением, внесенным Указом Президента Республики Казахстан от 28 декабря 2007 года N 501 (вводится в действие с 1 января 2008 года).
- 131 Указ Президента Республики Казахстан. Правила наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих Республики Казахстан: утв. 31 декабря 1999 года, №321.
- 132 Указ Президента Республики Казахстан. Реестр должностей административных государственных служащих по категориям: утв. 17 января 2004 года, №1282 (утратил силу).
- 133 Указ Президента Республики Казахстан. Реестр должностей административных государственных служащих по категориям: утв. 28 декабря 2007 года, №501 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000501>.
- 134 Указ Президента Республики Казахстан. Правила проведения аттестации административных государственных служащих: утв. 21 января 2000 года, №327.
- 135 Указ Президента Республики Казахстан. Правила служебной этики государственных служащих Республики Казахстан: утв. 21 января 2000 года, №328 (утратил силу) // https://zakon.uchet.kz/rus/docs/U000000328_#z0.
- 136 Указ Президента Республики Казахстан. О кадровом резерве государственной службы: утв. 4 декабря 2003 года, №1243.
- 137 Указ Президента Республики Казахстан. Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан: утв. 3 мая 2005 года, №1567.

138 Анतिकоррупционные реформы в Казахстане. 3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции: отчет / ОЭСР // <http://www.oecd.org/corruption/kazakhstan-must-sharpen-its-strategy-and-raise-impact-of-its-anti-corruption-measures.htm>.

139 Жаркешова А.С. Развитие государственной службы как результат сложившейся организационной культуры // Сб. ст. междунар. конф.: «Капитализация научных исследований: средства достижения и результаты». – Алматы Менеджмент Университет, 2017. – С. 32-37.

140 Национальный доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан // <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-sostoyanii-gosudarstvennoy-sluzhby-v-respublike-kazahstan>.

141 Мониторинг состояния кадров государственной службы по состоянию на 1 января 2018 года // <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/monitoring-sostoyaniya-kadrov-gosudarstvennoy-sluzhby-po-sostoyaniyu-na-1-yanvaryaya-2018-goda>.

142 Verheijen A. Comprehensive Reform and Public Administration in Post-Communist States // In the book: The SAGE Handbook of Public Administration / ed. by: B. Guy Peters, J. Pierre. – California, 2012. – 396 p.

143 Стратегический план Министерства по делам государственной службы и противодействию коррупции (позже АДГСПК) // <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/strategicheskiy-plan>.

144 Указ Президента Республики Казахстан. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы: утв. 19 марта 2010 года, №954 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954>.

145 Национальный доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан // <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-sostoyanii-gosudarstvennoy-sluzhby-v-respublike-kazahstan>. 2017.

146 Предварительные итоги оценки деятельности государственных органов по направлению «Управление персоналом» / АДГСПК // <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/monitoring-sostoyaniya-kadrov-gosudarstvennoy-sluzhby-po-sostoyaniyu-na-1-yanvaryaya-2018-goda>.

147 Капогузов Е.А., Сулейменова Г.К. Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан // *Arg Administrandi (Искусство управления)*. – 2017. – Т. 9, №3. – С. 452-475.

148 Совместный приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 24 октября 2017 года №379 и Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 24 октября 2017 года №232. Об утверждении Методики оценки эффективности организационного развития государственных органов: утв. 26 декабря 2017 года, №16133 (в новой редакции) // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700016133>.

149 Jung T., Scott T., Davies H.T. et al. Instruments for Exploring Organizational Culture: A Review of the Literature // *Public Administration Review*. – 2009. – Vol. 69. – P. 1087-1096.

150 Heritage B., Pollock C., Roberts L. Validation of the organizational culture assessment instrument // PLoS One. – 2014. – Vol. 9(3). – P. 1-10.

151 Denison D.R., Neale W.S., Denison Organizational Culture Survey. Facilitator Guide. Online source // https://www.denisonconsulting.com/Docs/DOCS_A-Z/DOCS_Facilitator_Guide.Pdf.

152 Иванова Е.А., Шишикина Л.В. Корпоративное управление. – М.: Феникс, 2013. – 256 с.

153 Коттер Дж., Коэн Д. Суть перемен. Невыдуманные истории. – М.: Олимп-бизнес. 2014. – 208 с.

154 Kim P.S. Cultural Change in Government: Promoting a High-Performance Culture // [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=PUMA/HRM\(2002\)11](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=PUMA/HRM(2002)11).

155 Барлыбаев А.А. Сущность политических ценностей. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение // http://scjournal.ru/articles/issn_1997-292X_2014_12-1_04.pdf

156 Ахметов А., Бураканова Г. Имидж страны и государственной службы. – Астана: Академия государственного управления при Президенте РК, 2007. – 137 с.

157 Transparency International. 2018 // <https://www.transparency.org/country/KAZ>.

158 Исакулов Е.Б. Основы государственной кадровой политики: учебное пособие. – Изд. 2-е, перер. и доп. – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2011. – 212 с.

159 Жакыпова Ф.Н., Ахметов А.А., Давлетбаева Ж.Ж., Жаров Е.К. Этика и нормы поведения государственного служащего: руководство. – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2017. – 36 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Акт о принятии к внедрению результатов исследования в Карагандинской области

ҚАРАҒАНДЫ
ОБЛЫСЫ
ӘКІМІНІҢ
АППАРАТЫ



АППАРАТ
АКИМА
КАРАГАНДИНСКОЙ
ОБЛАСТИ

100008, Караганды қаласы, Әлиханов көшесі, 13, тел: 8(7212) 50-15-32 (вн. 6826)
факс: 50-15-40, эл. мекенжай: kane_oblakimat@krg.gov.kz ЖСҚ КZ85070102КСN3001000
«ҚР Қарағам министрлігінің Қазынашылық комитеті» ММ,
БСК ККМФКZ2А, Кбе 12, СТН 301700029450, БИН 931240000419

100008, г. Караганда, ул. Алиханова, 13, тел: 8(7212) 50-15-32 (вн. 6826)
факс: 50-15-40, эл. адрес: kane_oblakimat@krg.gov.kz ИИК КZ85070102КСN3001000
ГУ «Комитет Казначейства Министерства финансов РК»
БИК ККМФКZ2А, Кбе 12, РНН 301700029450, БИН 931240000419

1.06.2018 г. № 12-24.52

Акт

о принятии к внедрению результатов исследования докторанта Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан Жаркешовой А.С.

Акимат Карагандинской области настоящим подтверждает о проведении Жаркешовой Айнура Серикбаевной исследования организационной культуры в структурных подразделениях и управлений акимата области в августе-сентябре 2017 года в рамках докторского исследования «Управление организационной культурой государственной службы Республики Казахстан».

Исследование проводилось посредством анонимного опроса с применением методики Organizational Culture Assessment Instrument.

В представленных нам материалах вполне аргументирована целесообразность применения данной научной методики. В результате исследования достаточно обоснованы и проанализированы проблемы управления персоналом и организационного поведения с научной точки зрения. Особое внимание уделено внутреннему состоянию и морально-психологическому климату, стилю работы коллектива области, с акцентом на необходимость улучшить внутренние коммуникации среди государственных служащих. В результате, докторантом представлены предложения по дальнейшему улучшению климата и работы коллектива структур, входящих в состав акимата области.

Результаты исследования и предложения, выработанные Жаркешовой А.С., представляют интерес для дальнейшего совершенствования деятельности акимата в области управления персоналом.


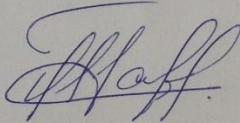
Заместитель руководителя
аппарата акима области

А. Жайлыбаев

001757

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Акт о внедрении результатов диссертационного исследования в АДГСПК

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ ІСТЕРІ ЖӘНЕ СЫБАЙЛАС ЖЕМҚОРЛЫҚҚА ҚАРСЫ ІС-ҚИМЫЛ АГЕНТТІГІ		АГЕНТСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ДЕЛАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ
<small>010000, Астана қаласы, Абай даңғылы, 33а тел./факс: 8 (7172) 75-34-19 www.kyzmet.gov.kz</small>		<small>010000, город Астана, проспект Абая, 33а тел./факс: 8 (7172) 75-34-19 www.kyzmet.gov.kz</small>
<i>05.07.2018 № 02-2-10/3560</i>		
 Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы		
 <i>А.С. Жаркешованың диссертациялық зерттеуінің нәтижелерін енгізу туралы</i>		
<p>Осымен А.С. Жаркешованың Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметінің ұйымдастыру мәдениетін басқару жөніндегі диссертациялық зерттеуінің нәтижелері жоғары өзектілікке ие екенін растаймын.</p> <p>Жұмыста қолданылатын ұйымдастыру мәдениеті диагностикасының құралы (ОСАІ), ұйымдастыру мәдениетін құндылықтар негізінде басқару және дамыту бойынша ұсынылған модельдер, мемлекеттік қызмет мәселелері бойынша нормативтік құқықтық актілерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу жөніндегі ұсыныстар Мемлекеттік қызмет департаментінің жұмыс топтарының отырыстарында талқыланды.</p> <p>А.С.Жаркешованың жұмысы конструктивті ұсыныстардан тұрады және мемлекеттік қызметті одан әрі дамытуда тәжірибелік қызығушылық танытады деп есептеймін.</p>		
Мемлекеттік қызмет департаментінің директоры		Ж. Тлеуменов
 <small>Орынд. Молдашев Ж 75-32-19</small>		
В 009231		

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Акт о внедрении результатов диссертационного исследования в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ
ПРЕЗИДЕНТІНІҢ ЖАНЫНДАҒЫ
МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ
АКАДЕМИЯСЫ



АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

010000, Астана қаласы, Абай даңғылы, 33а
тел.: (7172) 75-31-17, факс: 75-32-68,
e-mail: info@apa.kz

010000, г. Астана, пр. Абая, 33а
тел.: (7172) 75-31-17, факс: 75-32-68,
e-mail: info@apa.kz

04.06.2018 № 10-01-113

Акт

о внедрении результатов диссертационного исследования Жаркешовой А.С.,
докторанта на соискание степени доктора по профилю по специальности
«Государственное и местное управление» - 6D051000

Настоящим Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан подтверждает, что материалы и результаты диссертационного исследования Жаркешовой А.С. на тему: «Управление организационной культурой государственной службы Республики Казахстан» были использованы в ходе проведения курсов повышения квалификации государственных служащих.

В частности, с 19 июня по 20 ноября 2017 года Жаркешовой А. проведен ряд тренингов для государственных служащих по теме «Организационное поведение», что включает в себя вопросы организационной культуры, лидерства, организационных изменений и особенностях поведения на государственной службе.

Вице-ректор

А. Ахметов

Бланк сериялық нөмірсіз жарамсыз болып табылады. Жауап қайтарғанда міндетті түрде бiздiң Мә және күнi көрсетiлуi керек
Бланк без серийного номера недействителен. При ответе обязательно ссылаться на наш № и дату

001904

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Справка о внедрении результатов научно-исследовательской работы в учебный процесс Университета Ёнсе



**Department of Global Public Administration
College of Government and Business
Yonsei University**

To whom it may concern

Re: A confirmation letter of research results presentation of Ms. Ainur Zharkeshova

I hereby confirm that Ms Ainur Zharkeshova who is a doctoral student of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan made a presentation at a seminar for the students and the staff of the Department of Global Public Administration in the College of Government and Business at Yonsei University on March 28, 2017.

The topic of the seminar was “Civil Service in the Republic Kazakhstan: Call for change towards culture”, which covered various issues on public personnel motivation, public service values, and management and development of organizational culture. Ms. Ainur Zharkeshova kindly shared her research results conducted within a framework of her PhD dissertation on organizational culture of civil service in Kazakhstan. Particularly, the survey results conducted among civil servants and external experts about the organizational culture in government agencies in Kazakhstan pointed to discrepancy between missions, goals of state agencies and cultural characteristics of those organizations.

In general, deep understandings of organizational culture, as well as the related theories and methodologies on organizational culture, attracted a lot of attention and interest of the seminar participants. It is worth noting that we had a fruitful discussion and an opportunity to exchange knowledge and experience on the seminar topic which contributed significantly to a learning process in the Department.

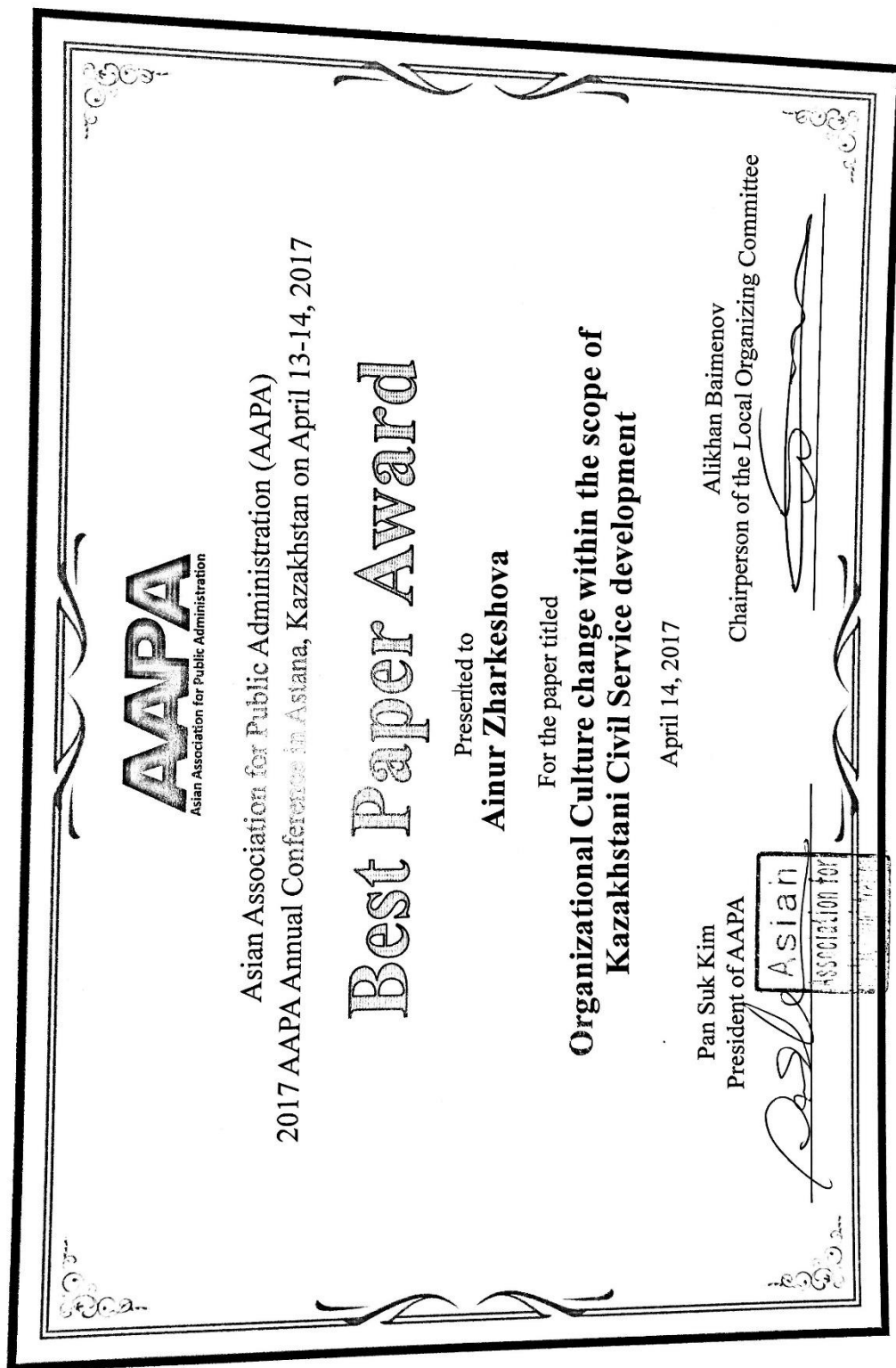
A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pan Suk Kim'.

Pan Suk Kim, Ph.D.

Professor of Public Administration, Department of Global Public Administration
College of Government and Business, Yonsei University, South Korea

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Сертификат «2017 Best Conference Paper Award» за доклад о результатах исследования организационной культуры государственной службы



ПРИЛОЖЕНИЕ Е

Благодарственное письмо Корпоративного университета «Самрук-Казына» за доклад о развитии организационной культуры государственной службы



БЛАГОДАРСТВЕННОЕ ПИСЬМО

Жаркешовой А.С.
Академия государственного
управления при Президенте РК

Уважаемая Айнур Серикбаевна!

От имени организационного комитета **XIII Международной HR конференции «Организация Будущего»**, состоявшейся 26-27 апреля 2018 г. в г. Астана, выражаем Вам огромную благодарность за участие в работе Конференции, которая вот уже на протяжении 13 лет является центром притяжения для HR профессионалов!

Ваше выступление о развитии организационной культуры государственной службы внесло большой вклад в успех мероприятия и получило множество позитивных отзывов от делегатов.

Мы очень надеемся, что наше с Вами сотрудничество и в дальнейшем будет плодотворным, и успешным.

Примите самые добрые пожелания и до встречи на следующих конференциях!

Гульмира Раисова
Директор Корпоративного Университета «Самрук-Казына»
Президент Ассоциации HR менеджеров



ПРИЛОЖЕНИЕ Ж

Таблица Ж. 1 - Система оплаты труда на государственной службе

Вид вып лат	Основание	США	Южная Корея	Германия
	Базовый оклад	<p>Базовый оклад выплачивается на основе схемы выплат, которая учитывает должность, характер работы и опыт работы. Также может учитываться уровень заработной платы на предыдущей работе. Однако имеются разные схемы выплат. К примеру, у руководителей только 5 уровней и самый высокий оклад – \$210,000, самый низкий – \$153,800 в год (2018 год). У работников правоохранительных органов 8 уровней (начинается с 3 уровня), 10 шагов; оклад начинается от \$27,653 и до \$64,397 в год. Также имеются специальные схемы выплат. 71% государственных служащих получают заработную плату на основе общей схемы, которая состоит из 15 уровней и каждый уровень имеет 10 шагов, оклад между \$18,785 и \$ 136,659 в год.</p>	<p>Базовый оклад выплачивается на основе схемы выплат (9 уровней, 20 шагов в каждом), которая учитывает должность и опыт работы. Базовый оклад около 65% выплат. В 2013 году самый высокий базовый оклад руководящих должностей составлял около \$74,000, а самый минимальный почти \$50,000 в год .</p>	<p>Уровень базового оклада зависит от того, в какую группу оплаты принадлежит государственный служащий. Госслужащие делятся на группы А и Б. Те, которые входят в группы оплаты А-2 – А-16 получают оклад по возрастающей с каждым шагом, в группы с Б-1 по Б-11- фиксированный оклад. Стоит отметить, в группу оплаты Б входят руководящие должности. Нынешняя система оплаты труда государственных служащих предусматривает линейную карьеру человека: «при прохождении аттестации человек переводится со ступени оплаты на ступень; при повышении квалификации – в пределах своего уровня службы из группы оплаты в новую группу оплаты». В начальном пути карьеры оклад возрастает пошагово, но на руководящих должностях становится фиксированным.</p>

Продолжение таблицы Ж.1

1	2	3	4	5
Надбавки	оплата за ранг, класс и выслугу лет	Включена в базовый оклад	Включена в базовый оклад	
	сверхурочные	Сверхурочная надбавка предусмотрена, если государственный служащий работает более 8 часов в день. Сверхурочная надбавка может делиться на ночную работу, работу на выходных и по праздникам.	Предусмотрена оплата сверхурочной работы, ночных смен, дежурств в праздничные/выходные дни, и др.	
	отпускные	Оплачиваемые отпускные дни. Отпускные дни могут быть переведены из государственных органов в другие государственные органы и между департаментами.	Оплачивается	Оплачивается
	жилье	Выплачивается пособие на жилье, которое не облагается налогом.	Выплачивается пособие на жилье	
	уход за ребёнком		Оплачивается	
	региональные коэффициенты	В зависимости от условий разных регионов выплачиваются определенные проценты от указанного оклада в общей схеме. Например, в штате Аляска государственные служащие получают на 24,9% больше заработной платы. Также предусмотрены пособия для переезжающих по США или за рубеж по службе, что составляло 4,76% от заработной платы в 2010 году.		
	семья		Предусмотрены дополнительные выплаты по семейному положению. К примеру, пособие для школьных расходов детей	Предусмотрены доплаты на членов семьи только для чиновников групп оплаты А2 – А5
	транспорт			

Продолжение таблицы Ж.1

1	2	3	4	5
	функциональные	Имеется специальная надбавка для дипломатических служащих, что должно составлять до 25% от стандартного базового оклада по общей схеме.		Предусмотрены доплаты за условия службы
	вредность\опасность работы		Предусмотрены дополнительные выплаты по уровню опасности работы. Например, выплаты работникам в специальных опасных регионах или связанные со вредом на здоровья работника.	
льготы	медицинское страхование	Медицинское страхование включает в себя: госпитализацию, медицинские расходы, расходы на лекарства по рецепту, стоматологические и офтальмологические услуги, страхование от несчастных случаев. Стоит учесть, госслужащим предлагается групповое медицинское страхование, большую часть которой оплачивает государство и остальная часть ежемесячно удерживается с зарплаты сотрудника. А также предусмотрено страхование жизни, которое может быть на определенный срок, по жизненное или между народное страхование.	Предусмотрено	
	пенсия	Пенсия выплачивается по двум разным системам: Civil Service Retirement System (Пенсионная система государственной службы) – для сотрудников, принятых до 31 декабря 1983 года. Federal	Предусмотрено	Пенсионная система для государственных служащих представляет собой однокомпонентную систему с пенсией, выплачиваемой непосредственно государством

Продолжение таблицы Ж.1

1	2	3	4	5
		Employees' Retirement System (Пенсионная система федеральных служащих) – для сотрудников, принятых с 1 января 1984 года.		вом из еже годных бюджетов без каких-либо взносов со стороны государственных служащих. Пенсия государственных служащих является на много выше, чем пенсия, получаемая работниками частного сектора. Но пенсия государственных служащих облагается налогом
	Единовременная выплата при выходе на пенсию			
	дополнительные льготы	Дополнительно выплачивается пособие на униформу, которое не может превышать \$125.		Предусмотрены выплаты при прохождении испытательного срока.
	дополнительные дни отпуска			Предусмотрены
	гибкость трудового дня и часов работы			
	Покрытие расходов на обучение		Предусмотрено возмещение стоимости обучения	
премии	связанные с эффективностью работы	Премия за достижение не может превышать 10% от базового оклада или быть менее 2% от базового оклада. Тем не менее, премия может быть превышен до 20% на усмотрения руководителей департаментов. Также в США имеются денежные награды, которые обычно не должны превышать \$10,000, но по согласованию департамента по управлению персона	Предусмотрены бонусы на основе результативности работы. Работникам на руководящих должностях (4 уровня или выше) за выдающиеся результаты работы выплачивается дополнительно 15% базового оклада, за хорошую работу – 10%, а за удовлетворительную работу – 5%. Для работников 5 уровня и ниже предусмотрен бонус в 110%	Премии могут достигать 15% от годового оклада, но для начинающих госслужащих и солдат не должны превышать 7%. Но премии госслужащих, работа которых подвергает их жизни риску, могут достигать 250% от оклада.

Продолжение таблицы Ж.1

1	2	3	4	5
		<p>лом могут быть повышены до \$25,000.</p>	<p>(130% для военнослужащих) от средней базовой заработной платы, который обычно выплачивается раз в год, но на усмотрения первого руководителя может выплачиваться частями по несколько раз в год на основе промежуточных итогов работы.</p>	
	<p>Соотношение заработной платы в государственном и частном секторах</p>	<p>В соответствии с Законом о реформе государственной службы США Офис по управлению персоналом, руководитель по управлению и бюджету и департамент труда должны ежегодно изучать уровень заработной платы частного сектора и делать сравнительный анализ с окладами того же уровня в государственном секторе.</p>	<p>Соотношение заработной платы государственных служащих к заработной плате в частном секторе: 84,4% (2010)</p>	<p>Компенсация на государственной службе немного выше, чем в частном секторе. В 2008 году средняя месячная валовая заработная плата (при полной занятости) в государственном секторе составила 2 692 евро по сравнению с 1 539 евро в частном секторе. Но если учитывать размер компании, выслугу лет, доля женщин в организации, покрытие коллективным договором, уровень квалификации и т.д. (сопоставление со схожими должностями и родами занятости) в частном секторе заработная плата несколько выше.</p>
<p>Примечание - Составлено автором на основе источников [138-145]</p>				

ПРИЛОЖЕНИЕ И

Таблица И.1 – Сменяемость кадров в разрезе причин, за 2015 год

Наименование госоргана	В связи с коррупционным правонарушением	% от общего количества уволенных сотрудников	По отрицательным результатам аттестации	% от общего количества уволенных сотрудников	Вследствие дисциплинарного взыскания	% от общего количества уволенных сотрудников	По другим отрицательным причинам	% от общего количества уволенных сотрудников	В связи с уходом в гос. предприятие, участие с гос. участием	% от общего количества уволенных сотрудников	В связи с уходом в негосударственную структуру	% от общего количества уволенных сотрудников	По собственному желанию	% от общего количества уволенных сотрудников	По другим причинам	% от общего количества уволенных сотрудников	В связи с уходом в бюджетные социальные сферы	% от общего количества уволенных сотрудников	Общее количество уволенных (чистая сменяемость)	% от средней штатной численности	Средняя штатная численность
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Центральные государственные органы																					
МИР	14	4,9	0	0	1	0,3	10	3,5	13	4,5	32	11,1	195	67,7	22	7,6	1	0,3	288	12,11	2379
МНЭ	2	0,5	0	0	1	0,3	1	0,3	5	1,3	15	3,9	345	90,3	8	2,1	5	1,3	382	6,99	5466
МЗСП	3	2,4	0	0	0	0,0	1	0,8	7	5,5	14	11,0	72	56,7	29	22,8	1	0,8	127	7,9	1598
МОН	2	3,1	0	0	0	0,0	0	0,0	2	3,1	1	1,6	58	90,6	0	0,0	1	1,6	64	12,3	519
МИД	0	0,0	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	13	76,5	4	23,5	0	0,0	17	4,4	387
МКС	0	0,0	0	0	0	0,0	0	0,0	3	12,0	2	8,0	20	80,0	0	0,0	0	0,0	25	9,6	260
МСХ	18	10,1	0	0	1	0,6	4	2,2	4	2,2	5	2,8	142	79,8	4	2,2	0	0,0	178	7,7	2325
МФ	31	4,5	0	0	5	0,7	29	4,2	1	0,1	26	3,8	568	82,8	26	3,8	0	0,0	686	5,7	12128
МЭ	7	7,9	0	0	2	2,2	1	1,1	0	0,0	19	21,3	57	64,0	3	3,4	0	0,0	89	9,2	963
МЮ	17	5,5	0	0	7	2,3	10	3,3	36	11,7	78	25,4	134	43,6	25	8,1	0	0,0	307	12,22	2513
НБ	0	0,0	0	0	0	0,0	2	1,8	0	0,0	48	44,0	59	54,1	0	0,0	0	0,0	109	5,6	1932
МДГС	0	0,0	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	22	100,0	0	0,0	0	0,0	22	3,1	708
Итого ЦГО	94	4,1	0	0	17	0,7	58	2,6	71	3,1	240	10,6	1685	74,2	121	5,3	8	0,4	2272	7,3	31178

Продолжение таблицы И.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Местные исполнительные органы																					
Кызылординская	1	1,1	0	0	0	0	1	1,1	0	0,0	3	3,3	84	92,3	2	2,2	0	0,0	91	20,4	445
ЮКО	0	0,0	0	0	0	0	3	2,9	0	0,0	1	1,0	98	93,3	3	2,9	0	0,0	105	14,3	736
Мангистауская обл.	3	5,4	0	0	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	51	91,1	2	3,6	0	0,0	56	16,9	331
Актюбинская обл.	2	2,3	0	0	0	0	0	0,0	0	0,0	3	3,5	78	90,7	2	2,3	1	1,2	86	17,5	492
Карагандинская обл.	1	1,3	0	0	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	74	98,7	0	0,0	0	0,0	75	10,45	718
Алматинская обл.	0	0,0	0	0	1	1,1	1	1,1	4	4,4	3	3,3	80	87,9	2	2,2	0	0,0	91	15,0	606
г. Алматы	0	0,0	0	0	0	0	2	1,0	2	1,0	0	0,0	183	95,8	4	2,1	0	0,0	191	18,1	1054
ЗКО	1	1,3	0	0	0	0	0	0,0	0	0,0	1	1,3	69	86,3	9	11,3	0	0,0	80	15,8	505
г. Астана	0	0,0	0	0	1	1,1	1	1,1	1	1,1	11	12,6	65	74,7	8	9,2	0	0,0	87	15,1	575
Жамбылская обл.	2	3,3	0	0	0	0	1	1,6	1	1,6	0	0,0	52	85,2	5	8,2	0	0,0	61	10,6	573
СКО	2	2,8	0	0	0	0	1	1,4	0	0,0	1	1,4	64	90,1	3	4,2	0	0,0	71	11,7	608
Акмолинская обл.	1	1,4	0	0	0	0	3	4,1	3	4,1	6	8,1	60	81,1	0	0,0	1	1,4	74	13,6	543
Костанайская обл.	0	0,0	0	0	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	96	96,0	4	4,0	0	0,0	100	15,2	659
ВКО	2	2,3	0	0	0	0	1	1,1	9	10,3	4	4,6	59	67,8	10	11,5	2	2,3	87	15,2	571
Атырауская обл.	1	3,3	0	0	1	3,3	0	0,0	2	6,7	1	3,3	24	80,0	1	3,3	0	0,0	30	7,5	400
Павлодарская обл.	0	0,0	0	0	0	0	0	0,0	3	7,0	14	32,6	11	25,6	12	27,9	3	7,0	43	7,0	613
Итого МИО	16	1,2	0	0	3	0,23	14	1,1	25	1,9	48	3,6	1148	86,4	67	5,0	7	0,5	1328	14,1	9429
Всего	110	3,0	0	0	20	0,6	72	2,0	96	2,7	288	8,0	2833	78,2	188	5,2	15	0,4	3622	8,9	40607

ПРИЛОЖЕНИЕ К

Таблица К.1 – Критерии и показатели оценки эффективности деятельности государственного органа по направлению «Управление персоналом» блока «Организационное развитие государственного органа»

Наименование критерия/показателя	Баллы
Кадровый потенциал государственного органа	30
Чистая сменяемость персонала	5
Стабильность кадрового состава	5
Сменяемость вновь принятых служащих	5
Оборот текучести кадров	5
Потенциальная сменяемость	5
Выходное интервью	5
Организация труда	25
Нормированность труда	15
Удовлетворенность условиями труда	5
Управленческие практики в государственном органе	5
Меритократия и организационная культура	45
Прозрачность конкурсных процедур	10
Соблюдение меритократии	10
Карьерный рост	10
Прозрачность поощрения в государственном органе	5
Этика и взаимоотношения в коллективе	5
Вклад в реализацию задач государственного органа	5
Примечание – Данные из Методики	

ПРИЛОЖЕНИЕ Л

Таблица Л.1 - Инструмент оценки организационной культуры OCAI (Organizational Culture Assessment Instrument)

Укажите государственный орган		
Категория респондента		
руководящая должность (укажите "да" или "нет")		
исполнитель (укажите "да" или "нет")		
стаж работы в данном государственном органе		
ЧАСТЬ 1		
1. Доминирующие характеристики		Сейчас
А	Мой госорган (организация) уникален по своим особенностям. Он подобен большой семье. Коллеги имеют много общего	
В	Организация очень динамична, легко и быстро меняется, имеет предпринимательский дух. Люди готовы идти на жертвы и идти на риск	
С	Госорган ориентирован на результат. Главная забота – добиться выполнения задания. Люди конкурентоспособны и ориентированы на достижение результата	
Д	Госорган жестко структурирован и строго контролируется. Действия людей, как правило, определяются формальными процедурами	
Итого (100)		0
2. Общепринятый стиль лидерства в организации		Сейчас
А	Общий стиль лидерства в госоргане представляет собой пример наставничества, поддержку руководителя по отношению к подчиненным, стремления помочь или научить	
В	Общий стиль лидерства в организации служит примером предпринимательства, новаторства, свободы идеи или склонности к риску	
С	Общий стиль лидерства в организации служит примером деловитости, наступательности, ориентации на результат	
Д	Общий стиль лидерства в организации представляет собой пример координации, четкой организации или планомерной эффективной работы	
Итого (100)		0
3. Управление сотрудниками		Сейчас
А	Стиль управления в организации характеризуется работой в команде, учетом мнения сотрудников, поощряется вовлеченность подчиненных в принятии решений	
В	Стиль управления в организации характеризуется поощрением индивидуального риска, новаторства, свободы и уникальности	
С	Стиль управления в организации характеризуется высокой требовательностью, жестким стремлением к конкурентоспособности и поощрением достижений	
Д	Стиль управления в госоргане характеризуется требованием полного подчинения, предсказуемости и стабильности в трудовых отношениях (гарантией занятости)	
Итого (100)		0

4. Организацию связывает в единое целое:		Сейчас
A	Преданность делу и взаимное доверие. Преданность/приверженность к организации на высоком уровне	
B	Приверженность новаторству и стремление к развитию. Для всей организации важно находиться на лидирующих позициях	
C	Акцент на достижении цели, выполнении поставленной задачи	
D	Формальные правила и официальная политика. Важен планомерный ход деятельности организации	
Итого (100)		0
5. Стратегические цели		Сейчас
A	Организация заостряет внимание на развитии сотрудников. Между членами моего коллектива сохраняется доверие, открытость и вовлеченность в общую работу	
B	Организация акцентирует внимание на поиске новых ресурсов и новых задач. Ценит пробовать что-то новое и ищет новые возможности	
C	Организация акцентирует внимание на конкурентных действиях и достижениях. Стремится достичь результатов и занять лидирующие позиции среди других госорганов	
D	Организация акцентирует внимание на неизменности и стабильности. Важнее всего контроль и плавность всех действий.	
Итого (100)		0
6. Критерии успеха		Сейчас
A	Основой успеха госоргана является развитие человеческих ресурсов, командная работа, вовлеченность работников в дело, а также забота о коллегах	
B	Основой успеха организация является наличие уникальных или современных услуг. Организация является лидером и новатором в своей области	
C	Основой успеха госоргана является стремление достичь высоких показателей эффективности среди госорганов. Ключом к успеху признается конкурентоспособность в предоставлении госуслуг	
D	Основой успеха госоргана является эффективность. Оказание услуг должно быть планомерным и низкозатратным	
Итого (100)		0
ЧАСТЬ 2		
1. Доминирующие характеристики		Хотелось бы
A	Мой госорган уникален по своим особенностям. Он подобен большой семье. Коллеги имеют много общего	
B	Организация очень динамична, легко и быстро меняется, имеет предпринимательский дух. Люди готовы идти на жертвы и идти на риск	
C	Мой госорган ориентирован на результат. Главная забота – добиться выполнения задания. Люди конкурентоспособны и ориентированы на достижение результата	
D	Организация жестко структурирована и строго контролируется. Действия людей, как правило, определяются формальными процедурами	
Итого (100)		0

2. Общепринятый стиль лидерства в организации		Хотелось бы
A	Общий стиль лидерства в организации представляет собой пример наставничества, поддержку руководителя по отношению к подчиненным, стремления помочь или научить	
B	Общий стиль лидерства в организации служит примером предпринимательства, новаторства, свободы идеи или склонности к риску	
C	Общий стиль лидерства в организации служит примером деловитости, наступательности, ориентации на результат	
D	Общий стиль лидерства в организации представляет собой пример координации, четкой организации или планомерной эффективной работы	
Итого (100)		0
3. Управление сотрудниками		Хотелось бы
A	Стиль управления в организации характеризуется работой в команде, учетом мнения сотрудников, поощряется вовлеченность подчиненных в принятии решений	
B	Стиль управления в организации характеризуется поощрением индивидуального риска, новаторства, свободы и уникальности	
C	Стиль управления в организации характеризуется высокой требовательностью, жестким стремлением к конкурентоспособности и поощрением достижений	
D	Стиль управления в госоргане характеризуется требованием полного подчинения, предсказуемости и стабильности в трудовых отношениях (гарантией занятости)	
Итого (100)		0
4. Организацию связывает в единое целое:		Хотелось бы
A	Преданность делу и взаимное доверие. Преданность/приверженность к организации на высоком уровне	
B	Приверженность новаторству и стремление к развитию. Для всей организации важно находиться на лидирующих позициях	
C	Акцент на достижении цели, выполнении поставленной задачи	
D	Формальные правила и официальная политика. Важен планомерный ход деятельности моего госоргана	
Итого (100)		0
5. Стратегические цели		Хотелось бы
A	Организация заостряет внимание на развитии сотрудников. Между членами моего коллектива сохраняется доверие, открытость и вовлеченность в общую работу	
B	Организация акцентирует внимание на поиске новых ресурсов и новых задач. Ценит пробовать что-то новое и ищет новые возможности	
C	Организация акцентирует внимание на конкурентных действиях и достижениях. Стремится достичь результатов и занять лидирующие позиции среди других госорганов	
D	Организация акцентирует внимание на неизменности и стабильности. Важнее всего контроль и плавность всех действий	
Итого (100)		0

6. Критерии успеха		Хотелось бы
А	Основой успеха организации является развитие человеческих ресурсов, командная работа, вовлеченность работников в дело, а также забота о коллегах	
В	Основой успеха организации является наличие уникальных или современных услуг. Организация является лидером и новатором в своей области	
С	Основой успеха моей организации является стремление достичь высоких показателей эффективности среди госорганов. Ключом к успеху признается конкурентоспособность в предоставлении госуслуг	
Д	Основой успеха организации является эффективность. Оказание услуг должно быть планомерным и низко затратным	
Итого (100)		0
Примечание – Адаптировано автором на основе [79]		

ПРИЛОЖЕНИЕ М

Проект новой статьи 4-1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»

Статья 4 -1. Основные ценности государственной службы

6. В целях соблюдения принципов государственной службы, деятельность и поведение государственных служащих строится на следующих основных видах ценностей: этических, профессиональных, демократических и человеческих.

7. Этические ценностями на государственной службе признаются: справедливость, подотчетность, добропорядочность, уважение, честность. В целях повысить доверие общества государственный служащий должен:

1) всегда выполнять свои обязанности и решать свои частные вопросы таким образом, чтобы сохранить и повысить доверие общественности к целостности, объективности и беспристрастию государственной службы;

2) всегда учитывать, что их действия могут подвергнуться тщательному контролю со стороны общества;

3) при выполнении своих должностных обязанностей всегда принимать решения в интересах граждан;

4) в случае возникновения конфликта между частными интересами и официальными должностными обязанностями государственного служащего, то конфликт разрешается в пользу общественных интересов.

8. Профессиональными ценностями на государственной службе признаются: меритократия, эффективность, лидерство, мастерство, новаторство. В целях выполнения обязанностей с *мастерством и качеством* государственный служащий должен:

5) в работе придерживаться традиции главенства закона и равноправия государственной службы;

6) стремиться обеспечить надлежащее, эффективное и эффективное использование средств государственного бюджета;

7) воспринимать важность достижения целей, как личных достижений;

8) постоянно подтверждать свой профессионализм, улучшая качество обслуживания, адаптируясь к изменениям, инновациям, применяя методы повышения эффективности государственных программ и услуг.

9. Демократическими ценностями на государственной службе признаются: верховенство закона, подотчетность, открытость, отзывчивость, легальность. В целях служения интересам граждан в рамках закона государственные служащие при выполнении должностных обязанностей должны:

4) быть честными и добросовестными, предоставлять соответствующим сторонам исчерпывающую информацию, имеющую отношение к вопросу;

5) преданно исполнять законно принятые руководством решения;

6) персонально и коллективно поддерживать принцип подотчетности.

10. Человеческими ценностями на государственной службе признаются: заботливость, толерантность, благожелательность, человечность,

сопереживание. В своей жизнедеятельности государственный служащий должен:

4) проявлять уважение, быть справедливым и вежливым в отношении с коллегами и гражданами;

5) уважать человеческое достоинство и ценности каждого человека;

6) своим поведением укреплять авторитет и повышать доверие граждан.

11. Человеческие ценности должны усилить значимость других ценностей государственной службы. Ценности государственной службы должны играть ключевую роль в наборе, оценке и продвижении государственных служащих по службе.

ПРИЛОЖЕНИЕ Н

Проект Этического кодекса государственных служащих Республики Казахстан
(Правила служебной этики государственных служащих), утвержденного
Указом Президента Республики Казахстан
от 29 декабря 2015 года, №153

1. Общие положения

1. Несение государственной службы является выражением особого доверия со стороны общества и государства и предъявляет высокие требования к морально-этическому облику государственных служащих.

Общество рассчитывает, что государственные служащие будут вкладывать все свои силы, знания и опыт в осуществляемую ими профессиональную деятельность, беспристрастно и честно служить своей Родине - Республике Казахстан.

Государственные служащие в своей деятельности должны быть привержены политике Первого Президента Республики Казахстан - Елбасы Н. Назарбаева и последовательно проводить ее в жизнь.

2. Настоящий Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих) (далее - Кодекс) в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, законами Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан», от 18 ноября 2015 года «О противодействии коррупции», общепринятыми морально-этическими нормами устанавливает основные требования к морально-этическому облику государственных служащих, а также базовые стандарты их поведения.

Кодекс направлен на укрепление доверия общества к государственным органам, формирование высокой культуры взаимоотношений на государственной службе и предупреждение случаев неэтичного поведения государственных служащих.

2 – 1. Настоящий Кодекс устанавливает требования к соблюдению ценностей государственной службы, как системе устойчивых ориентиров, построенной на основе морально-нравственных норм.

3. Руководители государственных органов, в центральных исполнительных органах - ответственные секретари центральных исполнительных органов или должностные лица, на которых в установленном порядке возложены полномочия ответственных секретарей центральных исполнительных органов, а в случаях отсутствия ответственных секретарей центральных исполнительных органов или указанных должностных лиц - руководители центральных исполнительных органов обеспечивают исполнение требований настоящего Кодекса, размещение текста настоящего Кодекса в зданиях государственных органов в местах, доступных для всеобщего обозрения.

4. Государственный служащий в трехдневный срок после поступления на государственную службу должен быть в письменной форме ознакомлен с текстом настоящего Кодекса.

1 – 1. Этические ценности государственной службы

5. В целях соблюдения принципов государственной службы, деятельность и поведение государственных служащих строится на следующих основных видах этических ценностей: справедливость, подотчетность, добропорядочность, уважение, честность.

6. В целях повысить доверие общества государственный служащий должен:

1) быть приверженными, культивировать, популяризировать этические ценности государственной службы;

2) всегда выполнять свои обязанности и решать свои частные вопросы таким образом, чтобы сохранить и повысить доверие общественности к целостности, объективности и беспристрастию государственной службы;

3) всегда учитывать, что их действия могут подвергнуться тщательному контролю со стороны общества;

4) при выполнении своих должностных обязанностей всегда принимать решения в интересах граждан;

5) в случае возникновения конфликта между частными интересами и официальными должностными обязанностями государственного служащего, то конфликт разрешается в пользу общественных интересов.

2. Общие стандарты поведения

5. Государственные служащие должны:

1) способствовать укреплению единства народа Казахстана и межнационального согласия в стране, уважительно относиться к государственному и другим языкам, традициям и обычаям народа Казахстана;

2) быть честными, справедливыми, скромными, соблюдать общепринятые морально-этические нормы, в обращении с гражданами и коллегами проявлять вежливость и корректность;

3) обеспечивать законность и справедливость принимаемых ими решений;

4) обеспечивать прозрачность принятия решений, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц;

5) противостоять действиям, наносящим ущерб интересам государства, препятствующим или снижающим эффективность функционирования государственных органов;

6) повышать свой профессиональный уровень и квалификацию для эффективного исполнения служебных обязанностей, соблюдать установленные законами Республики Казахстан ограничения и запреты;

7) своими действиями и поведением не давать повода для критики со стороны общества, не допускать преследования за критику, использовать

конструктивную критику для устранения недостатков и улучшения своей деятельности;

8) не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, государственных служащих и иных лиц при решении вопросов личного характера;

9) не распространять сведения, не соответствующие действительности;

10) обеспечивать сохранность государственной собственности, рационально, эффективно и только в служебных целях использовать вверенную государственную собственность, включая автотранспортные средства;

11) неукоснительно соблюдать служебную дисциплину, добросовестно, беспристрастно и качественно исполнять свои служебные обязанности, рационально и эффективно использовать рабочее время;

12) на постоянной основе принимать меры по повышению качества оказываемых государственных услуг, всецело ориентируясь на запросы населения как потребителя государственных услуг;

13) не допускать совершения проступков и иных правонарушений, за которые законом предусмотрена дисциплинарная, административная либо уголовная ответственность.

14) соблюдать деловой этикет и правила официального поведения.

Внешний вид государственного служащего при исполнении им служебных обязанностей должен способствовать укреплению авторитета государственного аппарата, соответствовать общепринятому деловому стилю, который отличают официальность, сдержанность и аккуратность.

6. Государственные служащие не должны использовать служебное положение и связанные с ним возможности в интересах общественных и религиозных объединений, других некоммерческих организаций, в том числе для пропаганды своего отношения к ним.

Государственные служащие, в том числе занимающие руководящие должности, не могут открыто демонстрировать свои религиозные убеждения в коллективе, принуждать подчиненных служащих к участию в деятельности общественных и религиозных объединений, других некоммерческих организаций.

3. Стандарты поведения во внеслужебное время

7. Государственные служащие во внеслужебное время должны:

1) придерживаться общепринятых морально-этических норм, не допускать случаев антиобщественного поведения, в том числе нахождения в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность;

2) проявлять скромность, не подчеркивать и не использовать свое должностное положение при получении соответствующих услуг;

3) не допускать со своей стороны нарушения требований законодательства, сопряженных с посягательством на общественную нравственность, порядок и безопасность, и не вовлекать других граждан в совершение противоправных, антиобщественных действий.

4. Стандарты поведения в служебных отношениях

8. Государственные служащие в служебных отношениях с коллегами должны:

- 1) способствовать установлению и укреплению в коллективе деловых и доброжелательных взаимоотношений и конструктивного сотрудничества;
- 2) пресекать либо принимать иные меры по недопущению нарушений норм служебной этики со стороны других государственных служащих;
- 3) воздерживаться от обсуждения личных и профессиональных качеств коллег, порочащих их честь и достоинство в коллективе;
- 4) не допускать действий (бездействия), препятствующих выполнению коллегами их должностных обязанностей.

9. Руководители в отношениях с подчиненными служащими должны:

- 1) своим поведением служить примером беспристрастности, справедливости, бескорыстия, уважительного отношения к чести и достоинству личности;
- 2) обеспечивать соблюдение принципов меритократии, при решении кадровых вопросов не оказывать предпочтения по признакам родства, землячества и личной преданности;
- 3) проявлять справедливость и объективность при оценке результатов их деятельности, а также применении мер поощрения и взысканий;
- 4) принимать меры, направленные на охрану труда, здоровья, создание безопасных и необходимых условий для эффективной деятельности, а также создание благоприятной морально-психологической атмосферы, исключающей любые формы дискриминации и посягательств на честь и достоинство служащих;
- 5) не использовать служебное положение для оказания влияния на их деятельность при решении вопросов неслужебного характера;
- 6) не принуждать к совершению противоправных поступков, а также поступков, не совместимых с общепринятыми морально-этическими нормами;
- 7) не допускать по отношению к ним необоснованных обвинений, фактов грубости, унижения достоинства, бестактности и некорректного поведения.

10. Государственные служащие, занимающие нижестоящие должности, должны:

- 1) при выполнении поручений руководителей представлять только объективные и достоверные сведения;
- 2) незамедлительно доводить до сведения руководства и уполномоченного по этике о ставших им известными случаях нарушений норм служебной этики и дисциплинарных проступках, дискредитирующих государственную службу;
- 3) не допускать действий (бездействия), препятствующих выполнению правомерных поручений руководителя;
- 4) не допускать в отношении руководства проявлений личной преданности, стремления к получению выгод и преимуществ за счет их должностных возможностей.

5. Стандарты поведения, связанные с публичными выступлениями, в том числе в средствах массовой информации

11. Публичные выступления по вопросам деятельности государственного органа осуществляются его руководителем или уполномоченными на это должностными лицами государственного органа.

Государственные служащие должны вести дискуссии в корректной форме, не подрывая авторитета государственной службы.

12. Государственным служащим не следует публично выражать свое мнение по вопросам государственной политики и служебной деятельности, если оно:

1) не соответствует основным направлениям политики государства;
2) раскрывает служебную информацию, которая не разрешена к обнародованию;

3) содержит неэтичные высказывания в адрес должностных лиц государства, органов государственного управления, других государственных служащих.

13. Не допускаются публикации государственными служащими от имени государственного органа по вопросам, не связанным с проведением государственной политики, деятельностью государственного органа и государственных служащих. Публикация материалов по педагогической, научной и иной творческой деятельности может осуществляться государственным служащим только от собственного имени как частного лица.

14. При предъявлении к государственному служащему необоснованного публичного обвинения в коррупционных проявлениях он должен в месячный срок со дня обнаружения такого обвинения принять меры по его опровержению.

ПРИЛОЖЕНИЕ П

Проект положения об уполномоченном по этике

УТВЕРЖДЕНО
Указом Президента
Республики Казахстан
от 29 декабря 2015 года № 153

ПОЛОЖЕНИЕ об уполномоченном по этике

1. Общие положения

1. Уполномоченный по этике - государственный служащий, осуществляющий деятельность по обеспечению соблюдения норм служебной этики и профилактики нарушений законодательства о государственной службе, противодействию коррупции и Этического кодекса государственных служащих Республики Казахстан (далее - Этический кодекс), а также консультирующий в пределах своих функций государственных служащих и граждан.

Пункт 2 изложен в редакции Указа Президента РК от 01.06.17 г. № 487 (см. стар. ред.)

2. Уполномоченный по этике назначается на должность приказом или решением руководителя государственного органа по согласованию кандидатуры с уполномоченным органом по делам государственной службы или его территориальным подразделением.

3. Уполномоченный по этике освобождается от должности приказом или решением руководителя государственного органа в порядке, определяемом законодательством Республики Казахстан.

4. Уполномоченный по этике руководствуется в своей деятельности законами Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан», от 18 ноября 2015 года «О противодействии коррупции», Этическим кодексом, настоящим Положением, а также иными актами законодательства Республики Казахстан.

Самостоятельная должность уполномоченного по этике вводится в центральных государственных органах (за исключением правоохранительных и специальных государственных органов, а также Министерства обороны Республики Казахстан), имеющих территориальные подразделения либо территориальные подразделения ведомств, заграничные учреждения, а также в аппаратах акимов областей, городов республиканского значения, столицы.

В государственных органах, не имеющих территориальных подразделений либо территориальных подразделений ведомств (за исключением правоохранительных и специальных государственных органов, а также Министерства обороны Республики Казахстан), ведомствах и территориальных подразделениях центральных государственных органов, территориальных

подразделениях ведомств центральных государственных органов, заграничных учреждениях, ревизионных комиссиях, аппаратах акимов городов областного значения, районов, районов в городах функции уполномоченного по этике возлагаются на служащих этих государственных органов.

Функции уполномоченного по этике возлагаются на государственного служащего, занимающего руководящую должность, а также снискавшего признание и уважение в коллективе.

Пункт 3 изложен в редакции Указа Президента РК от 01.06.17 г. № 487 (см. стар. ред.)

3. Лица, занимающие самостоятельную должность уполномоченного по этике, координируют и осуществляют методологическое руководство уполномоченных по этике ведомств и территориальных подразделений, заграничных учреждений, местных исполнительных органов районных уровней, входящих в структуру данных государственных органов, и подчиняются ответственному секретарю центрального исполнительного органа, а в случаях отсутствия ответственных секретарей или указанных должностных лиц - руководителю аппарата государственного органа либо лицу, имеющему право назначать и освобождать от должности.

2 Основные функции уполномоченного по этике

4. Уполномоченный по этике в пределах своей компетенции осуществляет следующие функции:

1) оказывает государственным служащим консультативную помощь по вопросам соблюдения требований законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса;

2) способствует соблюдению государственным служащими установленных законами ограничений и запретов;

3) по поручению руководства государственного органа, в котором он работает, рассматривает обращения физических и юридических лиц по фактам нарушения норм служебной этики государственным служащими;

4) содействует формированию культуры взаимоотношений, соответствующей общепринятым морально-этическим нормам в коллективе;

5) в случаях нарушения прав и законных интересов государственных служащих принимает меры, направленные на их защиту и восстановление;

6) осуществляет мониторинг и контроль за соблюдением норм служебной этики государственным служащими;

См. Критерии оценки степени риска за соблюдением законодательства в сфере государственной службы государственным органами и за соблюдением служебной этики государственным служащими

7) информирует руководство государственного органа о случаях неприятия руководителями структурных подразделений государственных органов соответствующих мер по фактам нарушения норм служебной этики;

8) в случаях нарушения государственнымными служащими законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса проводит анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушений, и вносит руководству государственного органа рекомендации по их устранению;

8)-1 вносит Совету по этике предложения нормотворческого и практического характера, предупреждающие возникновение условий для нарушений норм этики в целях дальнейшего совершенствования государственной службы в области этического поведения;

9) в целях профилактики и недопущения нарушений законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса, а также формирования позитивного имиджа государственной службы взаимодействует с институтами гражданского общества и государственными органами;

10) на постоянной основе проводит с государственнымными служащими разъяснительную работу по вопросам соблюдения законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса;

11) в установленном законодательством порядке обращается к соответствующим должностным лицам с предложением о рассмотрении ответственности государственных служащих, допустивших нарушение норм служебной этики;

12) осуществляет иную деятельность в целях профилактики нарушений норм служебной этики.

5. Для выполнения возложенных функций уполномоченный по этике:

1) запрашивает и получает сведения и документы, необходимые для анализа причин и условий, способствующих нарушению государственнымными служащими законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса;

2) от имени государственного органа, в котором он работает, в установленном законодательством порядке обращается в уполномоченный орган по делам государственной службы (далее - уполномоченный орган) за разъяснением норм законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции, а также Этического кодекса;

3) вносит руководителю государственного органа предложение о поощрении лиц, внесших значительный вклад в формирование положительного имиджа государственного органа и позитивного климата в коллективе;

4) при необходимости, при рассмотрении вопросов, относящихся к его компетенции, вправе запрашивать и получать у кадровой службы личные дела государственных служащих, иные материалы и документы, касающиеся вопросов прохождения государственной службы.

6. Уполномоченный по этике в случаях получения необоснованного отказа, непринятия руководителем государственного органа соответствующих мер либо совершения им действий (бездействия), препятствующих исполнению функций

уполномоченного по этике, уведомляет об этом уполномоченный орган либо его территориальное подразделение.

При поступлении такого уведомления уполномоченный орган либо его территориальное подразделение принимают соответствующие меры, предусмотренные законодательством Республики Казахстан в сфере государственной службы.

3. Организация деятельности уполномоченного по этике

7. При наличии обстоятельств, вызывающих обоснованные сомнения в беспристрастности руководителей государственного органа (конфликт интересов), которые могут привести к ненадлежащему исполнению должностных полномочий, уполномоченный по этике осуществляет свою деятельность на самостоятельном основании.

8. По результатам своей деятельности уполномоченный по этике представляет отчеты уполномоченному органу. Форма и сроки представления отчетов утверждаются уполномоченным органом.

9. Уполномоченный по этике осуществляет прием государственных служащих и иных граждан по вопросам, отнесенным к его функциям, в случае их обращений либо не менее одного раза в месяц согласно графику, размещенному в местах, доступных для всеобщего обозрения.

При необходимости беседа с гражданином или государственным служащим может быть проведена по телефону либо с использованием других средств коммуникаций, обеспечивающих надлежащую передачу информации.

В установленном законодательством порядке сведения об уполномоченном по этике, в том числе фамилия, инициалы, фотография, номера кабинета и телефонов, размещаются на интернет-ресурсе государственного органа и в местах, доступных для всеобщего обозрения в здании государственного органа.

10. В целях мониторинга соблюдения норм служебной этики, а также состояния морально-психологического климата в коллективе не менее одного раза в полгода уполномоченный по этике проводит анонимное анкетирование по форме, утвержденной уполномоченным органом.

ПРИЛОЖЕНИЕ Р

Толкование ценностей государственной службы в международной практике

1. *Бескорыстие* – государственный служащий не должен использовать свое положение для личной либо финансовой выгоды для себя, своей семьи и друзей. Он должен действовать лишь в интересах государства/общества (Standards in Public Life in Great Britain).

2. *Честность (принципиальность)* – госслужащий должен избежать каких-либо обязательств по отношению к третьим (сторонним) лицам, которые могут оказать соответствующее влияние на их деятельность (Standards in Public Life in Great Britain).

3. *Беспристрастность* – госслужащий при решении профессиональных вопросов, включая назначения на должность, рекомендации о награждении работников, или распределении контрактов, должны основываться лишь на заслугах и достоинствах кандидатов (Standards in Public Life in Great Britain).

4. *Подотчетность* – госслужащий должен быть ответственным за результаты своих действий и решений и не препятствовать любой проверке, связанной с их служебной деятельностью (Standards in Public Life in Great Britain).

5. *Открытость* – госслужащий должен быть максимально открытым, свободным в своей служебной деятельности и своих решениях. Он должен предоставлять достоверную информацию для всех, кто в ней нуждается (Standards in Public Life in Great Britain).

6. *Лидерство* – госслужащий должен быть личным примером и служить инициатором распространения этих принципов (Standards in Public Life in Great Britain).

7. *Справедливость* – госслужащий должен принимать решения и действовать беспристрастно, без предвзятости или ущерба по отношению прав других граждан, учитывать только существо вопроса (Howard Whitten, Transparency International).

8. *Добропорядочность* – свойства человека, проявляющего чистоплотность, порядочность, неподкупность и честность в действиях

9. *Уважение* – госслужащий должен избегать каких-либо дискриминации возраста, пола, этнического происхождения, физических способности, и признание достоинств личности, заслуг, высоких качеств по отношению к другой (Swedish Agency for Pubic Management).

10. *Профессиональные ценности* – базируются на ценностях общества в целом, эффективное и безукоризненное исполнение должностных обязанностей, постоянное профессиональное самосовершенствование, поиск оптимальных путей достижения цели (Transparency International Czech Republic).

11. *Меритократия* – признания личных заслуг и достижений государственного служащего, его продвижения по государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой (Закон «О госслужбе РК»).

12. *Мастерство* – эффективное и безукоризненное исполнение должностных обязанностей, постоянное профессиональное самосовершенствование, поиск оптимальных путей достижения цели (Transparency International Czech Republic).

13. *Новаторство* – проявление новых изменений в деятельности госслужащего, кто подходит к вопросам по-разному, предлагает альтернативные/нестандартные решения и стремится к эффективности, работая с полной отдачей (UNDP, Competency Dictionary).

14. *Эффективность (результативность)* – показатель, который заключается в обеспечении того, что деятельность государственной администрации является успешной при достижении целей и решении общественных вопросов, определенных законом и государством (Публикация SIGMA).

15. *Верховенство закона* – показатель, измеряющий степень уверенности различных субъектов в установленных законодательных нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективность и предсказуемость законодательной системы, уровень преступности и отношение граждан к преступлению, отношение к исполнению работы (Worldwide Governance Indicators).

16. *Отзывчивость* – своевременно, вежливо, с заботой и уважением служить законным интересам и потребностям государства и обществу (Howard Whitten, Transparency International).

17. *Легальность* – все действия по государственному служению должны осуществляться на основе действующего законодательства (Swedish Agency for Public Management).

18. *Заботливость* – проявление разумной заботы в любых вопросах, затрагивающих финансовые интересы организации, ее физические и людские ресурсы, имущество и активы (Академический словарь).

19. *Толерантность* – терпимость по отношению к инакомыслию, отзывчивость к интересам партнеров, различных меньшинств, отказ от конфронтации, радикализма, экстремизма. Основы толерантности – поиск компромиссов, переговоры, диалог, сотрудничество, достижение баланса интересов соперников (Transparency International Czech Republic).

20. *Благожелательность* – доброжелательное отношение к людям, к жизни (Современный толковый словарь).

21. *Человечность* – моральное качество, включающее принцип к повседневным взаимоотношениям людей: благожелательность, уважение к людям, сочувствие и доверие к ним, великодушие, самопожертвование ради интересов других (И. Кон, словарь по этике).

22. *Сопереживание* – способность правильно слышать и понимать мысли, чувства и беспокойства других людей, даже когда это не отражается конкретно (UNDP, Competency Dictionary); госслужащий старается улучшить душевное состояние человека, перестроить его с состояния «проблема» на «задача решается», способ разумного реагирования на состояние другого человека (Козлов, Энциклопедия практической психологии).

23. *Своевременность* – действия, поддерживающий принципы предсказуемости и надежность. Задержки со стороны государственной администрации при принятии решений и осуществлении действий могут привести к неудовлетворению, несправедливости или тяжкому вреду как для государственных, так и для частных решений (Публикация SIGMA).