

*Ғылыми-талдау журналы*  
*Научно-аналитический журнал*



ISSN 1994-2370

**М**емлекеттік басқару және  
емлекеттік қызмет

*Тема: «Государственная кадровая  
политика Казахстана»*

**Г**осударственное управление  
и государственная служба

2/2010

## СОДЕРЖАНИЕ

Тема номера: «Государственная кадровая политика Казахстана»

## НОВЫЙ КАЗАХСТАН И ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

<i>Нурпеисов К. А.</i> Об основных направлениях развития государственной кадровой политики в Казахстане.....	5
<i>Абдыкалыкова Г. Н.</i> Государственная кадровая политика: гендерный аспект.....	10
<i>Орсариев А. А., Мухамеджанова А. Г., Есимова Ш. А., Кадырова М. Б., Джунусбекова Г. А.</i> Профессиональные компетенции госслужащих: чему учить?.....	12
<i>Тасбулатов А. Б.</i> Военные кадры Казахстана и их роль в Великой Победе 1945 год.....	17
<i>Шаженова Д. М.</i> Эффективность кадровой политики – залог успеха административной реформы.....	22
<i>Нурбек С.</i> Модель подготовки государственных служащих высшего звена в Республике Казахстан.....	26
<i>Капаров С. Г.</i> Кадровый аспект административной реформы.....	30
<i>Сулейменова Г. К., Казанганова С. Б., Жолманов А. С.</i> Кадровый состав государственной службы Республики Казахстан.....	36
<i>Орынбасарова С. Е.</i> Организационные изменения в управлении кадрами здравоохранения.....	40
<i>Досмагамбетова Г. И.</i> Централизация и децентрализация как альтернативные модели управления.....	43

## ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЛИДЕРСТВО

<i>Бураканова Г. М.</i> Социум и феномен лидерства.....	47
<i>Игалиев М. Н.</i> Региональная административная элита Казахстана: основные тенденции.....	52
<i>Абильтаева Р. А.</i> Гендерное равенство на государственной службе: представительство женщин во власти на уровне принятия решений.....	56
<i>Абраева К. А.</i> Языковая подготовка государственного служащего как фактор повышения его конкурентноспособности.....	60

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

<i>Оспанов А. С.</i> Информационная открытость органов государственной власти: теоретические и правовые аспекты.....	62
<i>Надирова А. М.</i> Внедрение системы менеджмента качества – инструмент эффективности государственных органов управления: международный опыт и Казахстан.....	65
<i>Кенжебаева А. А.</i> Вопросы стратегического управления: оценка деятельности по конечным результатам.....	69
<i>Джаненова Д. Т.</i> Бюрократия и ее роль в организации управления.....	74
<i>Орынбаев М. Б.</i> Этапы формирования государственной системы управления в Казахстане.....	78
<i>Тумабекова Д. Д.</i> Совершенствование государственной службы Республики Казахстан.....	82
<i>Жаксыбаева Г. Ш.</i> Партнерство в обучении как инновационный подход к подготовке кадров.....	85

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ

<i>Керимбеков Б. Б.</i> Энергетический потенциал Казахстана в контексте энергетической независимости.....	88
<i>Сарыбай Р. С.</i> Интеллектуальная собственность как разновидность инструментов инновационного развития экономики.....	92
<i>Егизбаев С. Р.</i> Методология и инструментарий оценки управления региональными системами.....	95
<i>Омирбаев Е. С.</i> Международный опыт проведения административных реформ.....	98
<i>Нуртазин М. С.</i> Формирование позитивного имиджа государственной службы в сфере местного государственного управления.....	103
<i>Акылбаева И. М.</i> Социальная структура и стратификационные процессы среди населения Казахстана.....	107
<i>Бишимбаева С.</i> Защита интеллектуальной собственности – условие коммерциализации технологий.....	111

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

<i>Байбек Б. К.</i> Протокольная практика в странах Азии.....	116
<i>Мажиденова Д. М.</i> Венский регламент и его влияние на современную дипломатическую службу.....	121
<i>Болат А.</i> Подготовка будущих политических лидеров Азиатского региона в школе государственной политики имени Ли Куан Ю. (Сингапур).....	124
<i>Леонова О. Г.</i> Особенности подготовки кадров госслужащих в контексте глобализационных процессов.....	127
<i>Макарова Г. В., Карпенко Е. В.</i> О кадровых процессах в системе государственной службы региона в условиях реформирования.....	131
<i>Карипов Б. Н.</i> Тема власти в интерпретации Российского государствоведения Серебряного века.....	135
<i>Шаймарданова Н. Ж.</i> Японская модель государственной службы.....	137

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

<i>Михайлова Т. Б.</i> Наука общения: специфический инструмент деятельности управленца.....	142
<i>Иванова Н. А.</i> Искусство риторики в деятельности государственных служащих.....	147
<i>Омирбекова Ж. Б.</i> Подготовка государственных служащих в инновационном направлении.....	150

## ИССЛЕДОВАНИЯ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

<i>Нуркатова Л. Т., Балаева А. Г.</i> Этно-религиозная идентификация молодежи: социологический анализ.....	153
<i>Карибжанова Р. С.</i> Историко-культурное наследие в истории западной политической мысли.....	157
<i>Раисов У. Е.</i> Современная коррупция: причины возникновения.....	160
<i>Садуакасов А. К.</i> Тюркский мир: алфавитный фактор в национальном вопросе.....	163
<i>Жолдасбекова А.</i> Общее в политическом анализе различных политических систем.....	167
<i>Есенбаев Г. Е.</i> Влияние зарубежных инвестиций на развитие экономики Республики Казахстан.....	170

## К НАЧАЛУ НОВОГО 2010–2011 УЧЕБНОГО ГОДА

Условия приема на обучение в Академию.....	174
--	-----

## НОВОСТИ АКАДЕМИИ

О достижениях Академии за второй квартал 2010 года.....	180
---	-----

## В ПОМОЩЬ ГОСУДАРСТВЕННЫМ УПРАВЛЕНЦАМ

Список литературы, выпущенной Академией.....	184
--	-----

АННОТАЦИИ.....	187
----------------	-----

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	201
--------------------------	-----

*Орсариев А. А., Мухамеджанова А. Г.,  
Есимова Ш. А., Кадырова М. Б., Джунусбекова Г. А.*

## *Профессиональные компетенции госслужащих: чему учить?*

Профессиональное управление – один из ключевых факторов успеха и конкурентоспособности любого государства. В этой связи, в условиях новых вызовов и многократно возросшей ответственности каждого управленца компетентность государственных служащих становится особо важным национальным приоритетом.

В последние годы общество предъявляет государству все более жесткие требования по повышению эффективности управленческого труда при одновременном снижении затрат на его содержание. И если современные технологии бэнчмаркинга рынка труда позволяют найти оптимальный уровень зарплат, то оптимальный уровень требований по эффективности чиновников является темой «номер один» для реформаторов государственной службы [1].

Наряду с оптимальными зарплатами, необходимо предъявлять адекватные требования к профессиональным компетенциям госслужащих. Именно соответствие требованиям к профессиональной подготовке, способность оценить уровень компетенций и сформировать потребности обучения недостающим знаниям являются важнейшим предметом современных дискуссий по эффективности. В этой связи весьма важным представляется определить профессиограмму государственного управленца или оптимальный профиль компетенций.

Компетенции условно можно разделить на специализированные и корпоративные. Специализированные – это компетенции, необходимые для организации работы по узкому профилю профессии. Например, специалист министерства экологии должен хорошо знать экологию, а специалист министерства культуры – культуру. Корпоративные – это компетенции, которые нужны всем государственным служащим, вне зависимости от специфики госоргана, в котором они работают. Это такие компетенции, как умение работать с оргтехникой, писать аналитические отчеты и другие.

Так как специализированные компетенции относятся к отдельно взятым госорганам или их структурным подразделениям, нами будут рассмотрены корпоративные компетенции госаппарата.

Опыт стран ОЭСР и G20 показывает наличие как определенных сходств, так и существенных отличий в подходах к отбору госслужащих. Принцип меритократии предполагает наличие формализованных конкурсных процедур и необходимость соответствия квалификационным требованиям, что является общим фактором. Отличием же являются методы определения потенциала работников, процедуры отбора и, что самое важное, сами профессиональные компетенции.

Например, в ФРГ традиционно важным считается акцент на правовой компетентности претендента. В США, Великобритании и Скандинавских странах (Финляндии, Швеции) важное значение придается опыту работы. Во Франции, Италии, Испании отбор более централизован и акцент делается на профессиональном образовании. В России и Японии основным критерием являются профессиональные знания будущих госслужащих.

В последние годы под влиянием тенденций нового государственного менеджмента акценты в правилах приема на госслужбу все больше смещаются в плоскость профессиональных умений и навыков. Разработанные и апробированные в частном секторе методы получают все большее распространение при отборе государственных служащих.

Традиционно организации, в соответствии с законом психологического восприятия «7 +/-2», выбирают для подбора сотрудников 5–9 компетенций. Хотя в ряде случаев указывается и большее их число. Оценка потенциала претендента по данным критериям и является основным критерием отбора. Сам же набор компетенций варьируется весьма широко. Анализ международного опыта показывает, что существуют два основных подхода к определению профессиональных компетенций – эмпирический и сценарно-процессный.

Эмпирический метод основывается на сравнении лучших и худших. Для этого определяются, например, десять лучших и десять посредственных сотрудников. Соответствующее сравнение выявляет наиболее важные позитивные характеристики. На их основе определяется профиль компетенций или профессиограмма. В последующем претендентов на вакантные должности отбирают в соответствии с оценкой, наиболее приближенной к идеальному профилю.

Недостатками данного метода можно считать то, что лучшие могут быть и самыми лучшими, а худшие могут быть «не настолько плохими». Это чревато существенными погрешностями. Кроме того, при выпол-

нении определенной задачи или завершении каких-либо конкретных проектов отобранные компетенции могут утратить свою актуальность. В этой связи ряд организаций выработал так называемый сценарно-процессный метод.

Сценарно-процессный метод также делится на две части – определение возможного развития событий с выявлением возможных сценариев и построение на их основе портрета «идеального работника».

Данный подход основывается на предположении, что в процессе работы сотрудник получает задание, занимается поиском информации, использует имеющиеся в его распоряжении ресурсы, формирует гипотезу, получает консультации коллег, готовит проект решения, получает мнение руководителя, вносит коррективы, передает готовый документ потребителю и получает от него обратную связь. Способность эффективно работать как на протяжении всего рабочего процесса, так и в рамках каждого из его этапов и является базой идеального профиля компетенций. Данный метод предусматривает оперативное реагирование на меняющуюся конъюнктуру и новые вызовы. Результаты процессов и ответы на все основные вызовы являются смыслом каждого нужного профиля компетенций.

Однако при данном методе существует вероятность того, что процессов окажется слишком много, их будет сложно выявить и описать. Кроме того, можно упустить какие-либо важные этапы или подпроцессы. Это, соответственно, приведет к погрешностям в «оптимальном профиле». В этой связи необходим альтернативный вариант, способный скомбинировать два вышеперечисленных метода. Для решения этой проблемы предлагается прибегнуть к более устойчивой методологической парадигме – системному подходу.

В научной литературе существует более тысячи определений системы. Однако, на наш взгляд, одним из наиболее удачных является определение Л. А. Блюменфельда. Оно позволяет существенно продвинуться в прикладном плане при исследовании организационных систем. В частности, Л. А. Блюменфельд полагает, что «системой называется совокупность любым способом выделенных из остального мира реальных или воображаемых элементов. При этом качество системности появляется лишь при выполнении четырех условий: 1) заданы связи, существующие между этими элементами; 2) каждый из элементов внутри себя считается неделимым; 3) с внешним миром система взаимодействует как целое; 4) При эволюции во времени совокупность будет считаться одной системой, если между ее элементами в разные моменты времени можно провести однозначное соответствие» [1].

Таким образом, если развить и упростить данное определение, можно отметить, что любая система имеет четыре основных признака или призмы: 1) элементы системы; 2) взаимодействие элементов; 3) взаимодействие с внешней средой; 4) границы и структура системы. Для упрощения и операционной мобильности системный подход, основанный на определении Л. А. Блюменфельда, предлагается условно назвать методом «четырех призм».

Метод «четырех призм» может быть весьма успешно сопоставлен с такими двумя весьма распространенными управленческими методами, как «360 градусов» и «сбалансированная система показателей» (Balanced Score Card). Метод «360 градусов» означает, что для организации оценки работника используют опрос с четырех точек зрения: непосредственного руководителя, коллеги, подчиненного и внешнего потребителя.

Метод «сбалансированная система показателей» предполагает рассмотрение любой организации сквозь такие четыре призмы, как: финансовые показатели, клиенты, внутренние процессы, развитие потенциала. При этом можно сделать поправку на то, что данный метод был разработан для бизнес-среды, где финансовые показатели утверждают учредители и руководители, клиент – это отождествление с внешней средой, а развитие потенциала означает развитие элементов организации.

При практическом применении метода «четырех призм» к системе государственного управления важно определить, что является элементом (ресурсом) системы, каковы процессы ресурсного взаимодействия, что является внешней средой и что структурой системы.

На наш взгляд, в организациях элементами системы государственного управления могут быть любые виды ресурсов, но прежде всего человеческие. То есть конкретные работники – госслужащие. Уже затем элементами могут быть финансовые, материальные и нематериальные активы. Соответственно, внутренним взаимодействием могут быть отношения между элементами. Внешней средой может быть гражданское общество, бизнес, другие госорганы и даже государства. А структуру определяет «верхний уровень системы» – руководители разных уровней, от начальников отдела и далее вплоть до главы правительства и государства.

Если применить метод «четырех призм» к подбору компетенций для государственного управления, то, с учетом закона «7+/-2», наиболее оптимальным будет выявление двух основных подзадач для каждой призмы. В частности, для призмы «элементы» предлагаются две подзадачи: увеличение рабочего потенциала

и создание нового блага. Для призмы «взаимодействие элементов» – единство и борьба элементов. Для призмы «внешняя среда» – прием импульсов внешней среды и передача импульсов вовне – воздействие на внешнюю среду. Для призмы «граница системы» – нацеленность и структура системы.

Таким образом, для определения профиля компетенций в соответствии с системным подходом необходимо определить: как создается новое благо; как увеличивать рабочий потенциал; как обеспечивать единство элементов; как снижать накал «борьбы» элементов; как принимать импульсы внешней среды; как передавать импульсы вовне (воздействовать на внешнюю среду); как определять нацеленность системы и как устанавливать структуру системы и распределять ответственность.

В результате, взяв за основу системный подход, можно отобрать восемь корпоративных компетенций, которые необходимы для эффективной работы в любой организации.

Вместе с тем, задачи, которые выполняют госслужащие, серьезно различаются не только в зависимости от специализации госорганов, но и от уровней управления, полномочий и ответственности. В этой связи, для дальнейшей операционности предлагается разделить уровни управления в зависимости от ресурсов, находящихся в распоряжении работника. Самым первым ресурсом является информация, которую находит и создает каждый госслужащий. Назовем этот уровень начальным, или «А». Далее, в случае успешной работы на первом уровне, работник переходит в стадию «Б» – у него появляются подчиненные. На следующем уровне «В» он получает право распределения ответственности и полномочий. На уровне «Г» у него появляются материально-финансовые ресурсы. На уровне «Д» к имеющимся ресурсам прибавляется поддержка электората.

Так, в призме «элементы», где основным ресурсом являются «информационные и технические ресурсы», сотрудник создает информацию и развивает свои умения пользоваться оргтехникой. Для этого ему необходимы исполнительность и технические навыки.

В призме «взаимодействие элементов» – «работа с коллегами» у сотрудника, с одной стороны, возникает необходимость быть полезным другим, с другой, он должен справиться с их соперничеством и требовательностью. В этой связи ему необходимы взаимовыручка, умение работать в команде и знание этики госслужащих (дисциплина, ориентация на качество работы).

В призме «внешняя среда» сотрудник, с одной стороны, передает обществу свой информационный продукт, с другой – получает обратную связь, то есть соответствующую оценку. В этом случае, его компетенциями являются деловые коммуникации (умение вести электронные, письменные и устные переговоры), а также восприимчивость (чуткость, стрессоустойчивость, адаптивность к меняющимся условиям и желаниям потребителя).

В призме «границы системы» сотруднику необходимо умение ставить цели, формировать позицию а также умение расставить приоритеты. В этой связи компетенциями являются: персональный менеджмент и саморазвитие (постоянное обучение и совершенствование) и аналитичность и креативность (формирование стратегического видения).

Таким образом, профиль компетенций на уровне «А» выглядит так, как показано в первом столбце таблицы.

1. Исполнительность;
2. Технические навыки;
3. Умение работать в команде;
4. Этика;
5. Деловые коммуникации;
6. Чуткость и восприимчивость;
7. Саморазвитие;
8. Аналитичность и креативность.

Подобная же логика возникает на каждом последующем уровне – от «Б» до «Е», как видно из соответствующих столбцов нижеприведенной таблицы.

Но определение ключевых компетенций – это только первый этап. Второй важный элемент – это инструмент, способный наиболее объективно измерить эти характеристики. Основное преимущество такого подхода в том, что он позволяет значительно экономить на развитии государственных служащих, дает относительно полную картину способностей и навыков не только работающих госслужащих, но и претендентов на занятие государственных должностей, в том числе – руководящих.

Это, в свою очередь, позволяет существенно облегчить выбор предметов, которым необходимо обучаться в рамках подготовки к государственной службе. При этом представители академического сообщества получают серьезную основу для разработки учебного плана и организации учебного процесса.

Таблица 1. Системный профиль государственного служащего

	А. Госслужащий (оргтехника).	Б. Нижний уровень управления (А+человеческие ресурсы).	В. Средний уровень управления (Б+полномочия).	Г. Верхний уровень управления (В+материально-финансовые ресурсы).	Д. Политический уровень управления (Г+поддержка электората).	
Граница системы	1. Направленность системы (умение ставить цели)	В: Умение ставить цели и формировать позицию. К: Персональный менеджмент и саморазвитие (постоянное обучение и совершенствование).	В: Понимание целей госуправления. К: ТПГУ.	В: Умение ставить долгосрочные цели. К: Стратегическое Планирование.	В: Умение ставить финансовые цели. Бюджетное планирование (БОР).	В: Умение ставить политические цели (по интересам электората). К: Государственная политика.
	2. Структура системы (способность распределять ответственность)	В: Расстановка приоритетов. К: Аналитичность и креативность (стратегическое видение, философия науки).	В: Распределение трудовой нагрузки среди подчиненных. К: ответственность, делегирование и управление по результатам.	В: Распределение правовых полномочий. К: Конституционное право.	В: сбалансированное управление системами. К: гос. программирование.	В: Распределение политической поддержки. К: Политическая система.
Внешняя среда	3. Прием импульсов внешней среды	В: Изучение потребностей граждан. К: Чуткость и восприимчивость (умение слушать, стрессоуст-ть, соц.опрос).	В: Изучение мнения потребителей (физ/юр лиц). К: Социология управления.	В: Выявление правовых пробелов. К: правовая политика.	В: Обеспечение бюджетных поступлений. К: ГРЭ.	В: Изучение воли электората. К: Политический маркетинг.
	4. Передача импульсов во вне. Воздействие на внешнюю среду	В: реализация позиции. К: Деловые коммуникации (умение писать, электронные, письменные и устные переговоры).	В: Продвижение позиции организации. К: Управление качеством (СМК, ТМК, КАФ, ИСО, госуслуги).	В: Влияние на мнение граждан. К: Связи с общественностью (PR, медиа-планирование).	В. Понимание экономической среды. К. макро- и микроанализ.	В: Влияние на электорат. К: Политические коммуникации и имидж политика.
Взаимодействие элементов	5. Единство элементов	В: Необходимость быть полезным. другим, просьба коллег о помощи. К: Взаимовыручка, умение работать в команде.	В: Сотрудничество с другими структурами. К: Управление конфликтами и переговоры.	В: Сотрудничество с другими госорганами. К: Управление программами и проектами.	В: Сотрудничество с др. бюджетн орг-ми. К: Госфинансы	В: Работа с любыми слоями населения. К: Трилингвизм.
	6. Конкурентоспособность элементов	В: Соперничество и требовательность коллег. К: Этика госслужащих (дисциплина, ориентация на качество работы).	В: Соперничество со стороны других структур. К: Типовые нарушения госслужащих (трудовое право, МТСЗН, диссоветы).	В: Соперничество в сфере адмправа. К: ТНГО (прокуратура, КНБ, адмпроцесс) правонарушения и юр. ответственность.	В: Соперничество за финресурсы. К: Госзакупки.	В: Соперничество за сохранение политсистемы. К: Нац. и международная безопасность.

## Продолжение таблицы 1. Системный профиль государственного служащего

Элементы	7. Увеличение рабочего потенциала	А. Госслужащий В: Увеличение технического потенциала. К: Технологичность (использование оргтехники, делать презентации).	В: Развитие чел. ресурсов. К: УЧР на госслужбе (Мотивация менеджмент, Командообразование).	В: Развитие правовых полномочий. К: Технологии лоббирования.	В: Мобилизация мат и фи. ресурсы. К: Бухучет и аудит.	В: Мобилизация и развитие политической поддержки. К: Социол. и избирательные технологии.
	8. Создание нового блага	В: Выполнение поручений. К: Трудлюбие, мотивация к ответственности, исполнительность (Легкое принятие поручений).	В: Необходимость создавать продукт даже в условиях внутренней конфликтности. К: Менеджмент и организаторство, лидерство.	В: Создание новых правовых полномочий. К: Нормотворчество (способность разрабатывать НПА).	В: Создание новых продуктов государства. К: Управление госактивами.	В: Создание политподдержки. К: Управление политическими процессами.

## Литература

1. Блюменфельд Л. А. Выступление на встрече-дискуссии «Системный подход в современной биологии» // Системные исследования. – М.: Наука, 1970. – С. 37.