

ПАВЛОДАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

МАГИСТРАТУРА

Кафедра "Менеджмент"

Магистерская диссертация

**ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ
В ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ
(НА ПРИМЕРЕ ПАВЛОДАРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

6N0507 "Менеджмент"

Исполнитель _____ Темиргалиев Д.К.
(подпись, дата)

Научный руководитель
профессор _____ Елисеев В.М.
(подпись, дата)

Допущен к защите:
Зав. кафедрой "Менеджмент"

профессор _____ Елисеев В.М.
(подпись, дата)

Павлодар, 2006

РЕФЕРАТ

Настоящая работа выполнена в объеме 73 страницы. Содержит 4 графика, 52 использованных источника литературы.

Наиболее употребимые в работе явились следующие определения и терминосочетания: государственная служба, государственные служащие, государственные органы, управление кадрами, государственная политика, профессиональный уровень, повышение квалификации, подготовка и переподготовка кадров, информационное обеспечение, кадровая работа, дистанционное обучение, аттестация, законодательная база.

Объектом исследования является качественная составляющая государственных служащих, пути повышения профессионального уровня.

Основная цель исследования состоит в том, чтобы на базе анализа кадрового потенциала государственных органов Павлодарской области, профессионального уровня государственных служащих, разработать предложения по совершенствованию системы обучения и повышения квалификации государственных кадров для улучшения эффективности их работы.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляют труды отечественных и зарубежных специалистов в области управления кадрами и дистанционного управления, законодательная и нормативно-правовая база по государственной кадровой работе.

В ходе исследования получены следующие результаты:

раскрыто понятие государственных служащих, состоящих на государственной службе и особенности управления кадрами государственных органов;

обосновано, что формирование высокопрофессиональных кадров путем формирования системы непрерывного обучения государственных служащих и контроля соответствия их образования определенным требованиям является одним из важных факторов повышения эффективности работы государственных органов, реализующих государственную политику в период динамичного развития страны;

сформулированы рекомендации по совершенствованию системы повышения профессионального уровня государственных служащих, основными из которых являются: акцентирование внимание на образовательном процессе подготовки кадров, повышение контроля за уровнем специализированных знаний путем сокращения сроков аттестации при одновременном создании базы для постоянного доступа служащих к необходимым им в работе знаниям и инновациям, внедрение в процесс повышения квалификации государственных кадров дистанционного обучения;

обозначены положительные моменты и перспективы повышения эффективности работы государственных органов путем внедрении системы дистанционного контроля и обучения.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Теоретические аспекты управления персоналом в государственных учреждениях	
1.1 Управление персоналом как элемент системы управления в государственных органах	7
1.2 Специфика управления кадрами в государственных органах	20
1.3 Государственный служащий – проводник государственной политики	29
2 Анализ кадровой ситуации в государственных органах управления	
2.1 Оценка деятельности по работе с кадрами управления Агентства по делам государственной службы по Павлодарской области	34
2.2 Особенности кадрового потенциала государственных органов Павлодарской области	38
3 Пути повышения профессионализма кадров государственных органов	
3.1 Совершенствование системы обучения государственных служащих	49
3.2 Предложения по внедрению дистанционной формы обучения государственных служащих	64
Заключение	68
Список использованной литературы	71

ВВЕДЕНИЕ

Казахстан сегодня стоит на рубеже нового этапа социально - экономической модернизации и политической демократизации. Согласно озвученному 1 марта с.г. Президентом страны Н.Назарбаевым послания народу Казахстана, мы должны в среднесрочной перспективе стремиться войти в число 50 наиболее развитых государств мира [1]. То, насколько своевременно и эффективно в стране будут реализовываться государственные программы, зависит от качественной работы государственных служб, которые должны наращивать свою конкурентоспособность и действенность, одновременно демонстрируя высокий профессионализм и идеологическую убежденность. Достичь намеченных результатов государственные органы могут только при соответствующей современным требованиям подготовке государственных чиновников, модернизации системы управления кадрами на всех уровнях.

На современном этапе развития для казахстанского общества актуализируется государственное управление. Главная функция государственной службы, и в этом ее суть, - служить обществу, обеспечивать устойчивую связь государства и общества, государства и его граждан, в своей деятельности практически реализовывать демократические принципы, расширять условия для создания гражданского общества, мотивировать развитие его самоуправленческой деятельности средствами профессиональной управленческой работы, максимально делегировать функции управления общественным институтам, гражданам, развивать и поддерживать их свободную жизнедеятельность на основе не только права, но и тех духовно-нравственных принципов, ценностей, которые являются определяющими для народного самосознания. Поэтому государственная служба, не только социально-правовой институт общества, но его духовно-патриотический лидер, интеллектуальный центр, призванный управленческими средствами продвигать общество на практическое осуществление его целей: социальной справедливости и достижения достойной жизни своих членов, развития демократических институтов, формирования высокой духовности каждого своего члена, развития науки, культуры, образования.

Ключевым в исполнении государственных функций, в первую очередь, является высокий профессионализм государственного служащего, а также его личностные качества, гражданская позиция, высокая нравственность, патриотизм и умение служить своему отечеству. Поэтому, государственную службу следует рассматривать не только как управленческий социально-правовой институт, но и как духовно-нравственный, интеллектуальный генератор общества, направленный на саморазвитие его внутренних сил,

интеграцию усилий его граждан в целях самореализации сущностных потребностей, интересов, в том числе духовно-культурных, экономических, политических, научно-технических и других. Сейчас же идет активный процесс формирования этой базы, формируются и внедряются новые подходы к различным аспектам государственной службы.

Актуальность темы диссертационной работы состоит в недостаточной изученности проблемы управления кадрами в государственных учреждениях, и одновременно, необходимости модернизации системы формирования профессиональных кадров казахстанской государственной службы, направленной на повышение эффективности и результативности работы государственных структур, усиление их ответственности за предоставление качественных услуг населению.

Современные тенденции развития мирового сообщества, сопровождаемые изменчивостью и многогранностью влияющих на этот процесс факторов, требуют адекватной реакции со стороны госструктур. Эффективное функционирование государственного аппарата Казахстана, укомплектованного кадрами надлежащей компетенции и высокой квалификации, выступает одним из решающих факторов ускорения процесса построения конкурентоспособного государства, перехода к инновационной экономике и устранения многих кризисных явлений, сопутствующих переходному периоду в жизни страны.

Как показывает практика, в современных условиях система государственного управления, а именно профессиональные кадры, должны гибко реагировать на изменения внутри страны и мировой обстановки, предъявляемым запросам общественности, новым веяниям и т.д., что влияет на эффективность работы государственной службы. Необходимость решения этих проблем и определила выбор темы данного исследования.

Объектом исследования в данном случае выступает процесс формирования профессиональных кадров государственной службы.

Предмет исследования – качественный уровень государственных служащих, их профессиональные качества, способность самосовершенствоваться и гибко реагировать на изменения ситуации в процессе активного развития государства.

Цель работы состоит в изучении состояния на сегодняшний день ситуации по подбору, подготовке и дальнейшему управлению профессиональными кадрами государственной службы и сопоставлении полученных данных с современными тенденциями состояния общества и реализуемой стратегией развития государства. Проблема совершенствования организационных структур и деятельности органов государственного управления, улучшения качества государственных услуг и механизма их распределения является очень актуальной, так как из-за неспособности чиновничества оперативно и эффективно реагировать на вызовы

сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня происходит отчуждение власти от гражданского общества и усиление недоверия различных социальных слоев.

В задачи работы входило изучение процесса управления кадрами в государственных учреждениях Республики Казахстан на примере Павлодарской области; исследование изменений во времени качественного состава аппарата государственной службы, выявление имеющихся проблем и выработка отдельных предложений по улучшению эффективности работы государственных служащих.

Теоретической и методологической основой исследования стали положения законов Республики Казахстан «О государственной службе», «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», указы Президента Республики Казахстан, постановления Правительства Республики Казахстан, нормативно-правовые документы Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и других государственных органов, материалы конференций и семинаров, труды ведущих отечественных и зарубежных ученых, посвященные вопросам управления персоналом и кадрового обеспечения государственной службы. При анализе кадровой ситуации использовались статистические данные, отчеты, внутренняя документация государственных органов, в том числе относящиеся к подготовке и переподготовке, повышению квалификации служащих. Также использовались материалы и отчеты ОФ «Павлодарская региональная школа управления». Одновременно проводилась опросная работа среди среднего руководительского состава госорганов в целях определения ключевых проблем кадровой работы и путей их решения.

В ходе исследования использованы общенаучные методы анализа и синтеза, сравнения и экспертных оценок, эмпирический и диалектический методы.

Практическая значимость заключается в возможности учета результатов проведенных исследований и предложений, содержащихся в диссертации, при выработке системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы.

Данная работа состоит из трех глав. Первая глава носит информационно-теоретический характер, в ней рассмотрены организационная структура государственной службы, ее сущность, функции и задачи, профессиональная деятельность государственного служащего. Вторая глава работы посвящена изучению местных государственных органов на примере Павлодарской области, а также выявлению достижений и недостатков в формировании квалифицированных кадров. В третьей главе рассматриваются пути повышения ответственности и профессионального уровня государственных служащих, как основной фактор, влияющий на эффективность работы госорганов, реализующих государственную политику.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

1.1 Управление персоналом как элемент системы управления в государственных органах

Необходимый процесс модернизации государственной службы в Казахстане актуализирует такую сферу, как управление кадрами, одну из главных направлений деятельности органов государственной власти.

Приступая к исследованию теоретических аспектов управления персоналом государственной службы необходимо определить, что следует понимать под такими понятиями, как «персонал», «государственный служащий», «кадровая политика», «государственная служба».

Понятия «персонал», «кадры» объединяет составные части трудового коллектива организации. К персоналу относятся все работники, выполняющие производственные или управленческие операции и занятые переработкой предметов труда с использованием средств труда. Существуют различные подходы к классификации персонала в зависимости от профессии и должности работника, уровня управления, категории работников. Деятельность по управлению персоналом - целенаправленное воздействие на человеческую составляющую организации, ориентированное на приведение в соответствие возможностей персонала и целей, стратегий, условий развития организации.

Управление персоналом — целенаправленная деятельность руководящего состава организации, а также руководителей и специалистов подразделений системы управления персоналом, которая включает разработку концепции и стратегии кадровой политики и методов управления персоналом.

Эта деятельность заключается в формировании системы управления персоналом, планировании кадровой работы, проведении маркетинга персонала, определении кадрового потенциала и потребности организации в персонале. Технология управления персоналом организации охватывает широкий спектр функций от приема до увольнения кадров.

Она предусматривает информационное, техническое, нормативно-методическое, правовое и делопроизводственное обеспечение системы управления персоналом. Руководители и работники подразделений системы управления персоналом организации также решают вопросы оценки деятельности подразделений системы управления организации, оценки экономической и социальной эффективности совершенствования управления персоналом.

Все цивилизованные государства в современном мире, не зависимо от их естественных различий, сходятся сегодня в едином мнении, что достичь достойного качества жизни каждого члена общества можно лишь за счет эффективной и рациональной организации управления этим обществом.

В связи с этим особенно актуальным становится вопрос переосмысления концептуальных основ административной организации, и в частности государственной службы, которая выполняет основные задачи государственного управления.

Государственное управление представляет собой сознательное, целенаправленное воздействие на общество как на систему по осуществлению государственной власти. Это воздействие осуществляется исполнительной и распорядительной работой государственных органов, в основе которых лежит профессиональная деятельность по осуществлению полномочий этих органов, то есть государственная служба [2].

Государственная служба выполняет основные задачи государственного управления:

- выработка стратегии, доктрины, концепции социального, экономического и политического развития страны;
- подбор кадров, способных реализовать эту стратегию;
- создание организационных структур власти;
- принятие решений по важным оперативным вопросам жизни страны;
- осуществление в целях реализации принятых решений прогнозирования, координации, сбора информации.

Определяющим фактором обеспечения рациональности, то есть целесообразности, обоснованности и эффективности государственного управления выступает социальность, то есть наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей. Государственное управление призвано создавать и закреплять законодательно (или посредством иных юридических актов), поддерживать, обеспечивать и гарантировать практическую реализацию определенных условий для высокоэффективного и социально-актуального ведения любых видов человеческой деятельности.

К функциям государственного управления относятся конкретные виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы. Функции объективны, так как исходят из сущности государства и выражают его управленческое и социальное воздействие. Различают функции государственного управления по: предмету (что), содержанию (зачем), способу хранения или преобразования управленческих компонентов (как).

По критерию содержания, характера и объема воздействия функции государственного управления можно разделить на общие и специфические. Общие функции отражают основные, объективно необходимые взаимосвязи: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение и контроль.

Специфические функции отражают особенное содержание отдельных воздействий государства: финансирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и заработной платы, кредитование. Особую подгруппу специфических функций управления составляют внутренние управленческие функции государственных органов: обучение законности, подготовка и повышение квалификации.

Организационная структура государственного управления включает в себе определенный состав, организацию и устойчивую взаимосвязь человеческих ресурсов, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственных управляющих воздействий.

Государственное управление является повседневным и оперативным видом деятельности, осуществляется специально уполномоченными на то субъектами управления в объеме и порядке, определенном законом. В процессе государственного управления эти специальные субъекты реализуют по предметам ведения и в объеме своей компетенции внутренние и внешние функции государства не только в рамках исполнительной власти, но и в законодательной, судебной и прокурорской сфере деятельности.

Органы государственного управления обеспечивают организацию как внутреннюю, так и внешнюю, в своей сфере деятельности, по предметам ведения и в объеме компетенции и их решения, а также обеспечиваются мерами государственного принуждения. Так, судебные органы рассматривают и принимают решения о правомерности принятых органами исполнительной власти, государственного управления правовых актов управления. При этом все законодательные, судебные и прокурорские органы осуществляют внутриорганизационное управление своими аппаратами в целях повышения эффективности осуществления своих функций, закрепленных в конституционных нормах.

Органы исполнительной власти, государственного управления и значительная часть органов местного самоуправления (реализующих в основном государственные функции) осуществляют непосредственную, повседневную и практическую организацию общественных процессов в государстве и обществе.

Для успешной реализации функций управления субъекты государственного управления наделяются распорядительными полномочиями по выработке и принятию односторонних властных актов, которые обеспечиваются различными мерами государственного принуждения.

Государственное управление также частично осуществляют руководители учреждений, организаций и предприятий государственной формы собственности как нижнее звено организации управления в административно-политической сфере, межотраслевом комплексе, а также административно-правового регулирования экономической и социально-культурной деятельностью.

Любая деятельность состоит из решения, его реализации (исполнение) и контроля за реализацией.

По существу, на подобной основе строится государственный аппарат, то есть совокупность органов, выражающих государственную власть. Соответственно в рамках этого аппарата происходит «разделение труда» по осуществлению государственных задач и функций. Оно предполагает, что и находило свое конституционное выражение, выделение органов государственной власти, органов государственного управления и судебных органов. Каждый из них призван осуществлять тот или иной вид государственной деятельности. Так, на долю государственной власти приходилось решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни в форме законов (создание законов); органы государственного управления в основном осуществляли реализацию законов (приведение их в исполнение); судебные органы выполняли правоохранительную функцию.

Место и роль государственного управления в механизме «разделения труда» определялись следующими характеристиками:

- государственное управление – конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;

- государственное управление – деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, то есть проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически-властных полномочий (распорядительство);

- государственное управление – прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления;

- государственное управление – исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;

- государственное управление – подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона»; она вторична по отношению к законодательной деятельности.

Таковы наиболее емкие черты, свойственные государственному управлению, как разновидности социального управления. С государственным

управлением довольно тесно пересекаются понятия «государственная служба» и «государственный служащий».

Государственная служба – это деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти [3].

Государственный служащий – это гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка Республики Казахстан должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства.

Эффективность государственного управления зависит от кадрового обеспечения, которое требует соответствующей системы работы с кадрами.

Система работы с кадрами государственного управления представляет собой планируемый и контролируемый процесс, направленный на повышение квалификационного уровня государственных служащих. Работа с кадрами состоит из кадровой политики, подбора, оценки, расстановки, обучения (подготовки и переподготовки) кадров.

Основой кадровой политики должен стать принцип преемственности кадрового потенциала. Такой подход позволяет сохранить стабильность, повысить уровень организационной деятельности органов системы государственного управления.

Подбор и расстановка кадров осуществляется на основе четко сформулированных квалификационных требований к государственным служащим. Организационные формы проверки соответствия кандидатуры должности должны обеспечить объективность и своевременность оценки. Периодическая комплексная оценка уровня квалификации, опыта способствует повышению эффективности работы служащих или руководителя.

Кадровая служба государственных органов в пределах своей компетенции:

- оформляет решения государственных органов, связанные с прохождением государственными служащими государственной службы, ведет личные дела служащих, вносит необходимые записи в трудовые книжки (послужные списки) государственных служащих;

- фиксирует в письменной форме согласие государственных служащих о принятии ограничений, установленных законом (ставят в известность о правовых последствиях в случае нарушения принятых на себя ограничений);

- консультирует государственных служащих по вопросам их правового положения, контролирует соблюдение ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе;

- подготавливает для представления в уполномоченный орган списки вакантных должностей, заявки по заполнению вакантных должностей и иную необходимую информацию;

- организует обучение, переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации государственных служащих;

- осуществляет иные полномочия, установленные законодательством.

Кадровая работа осуществляется на основе планирования процессов: подбор, расстановка, формирование резерва, подготовка и переподготовка кадров государственных служащих.

Подбор кадров осуществляется при помощи трех подходов:

- внутренний - осуществляется за счет использования внутреннего кадрового потенциала. Этот путь наиболее дешев для объекта управления, способствует заинтересованности своих работников в повышении профессионального уровня и эффективности функционирования системы, взаимосвязи личных, коллективных интересов и организации в целом, а также создает благоприятный социально-психологический климат;

- внешний - формирование кадров государственных служащих извне. Такой подход имеет свои положительные и отрицательные стороны. Положительным является то, что в организации появляются новые люди с новыми идеями, отрицательная сторона состоит в том, что требуется длительный период адаптации новых работников в организации для проявления своих способностей. Этот подход является трудоемким, поскольку требует определенных затрат на публикацию объявлений, транспортные расходы претендентов, оплату услуг посредников, лиц, занимающихся приемом на работу;

- подбор на основе конкурса - наиболее результативный способ «подбора кадров». Суть его состоит в том, что объявляется конкурс на замещение вакантной должности с указанием основных характеристик и требований к этим должностям. Кандидаты, прошедшие этот конкурс, заключают трудовой договор (контракт), и происходит назначение их на соответствующие должности. Руководители и специалисты государственной службы должны обладать определенными качествами, знаниями и навыками, отвечающими задачам, характеру и содержанию государственной службы. Наличие этих качеств позволяет эффективно выполнять эти служебные обязанности. Основой формирования требований к кадрам государственного управления служит квалификационная модель государственного служащего.

Квалификационные модели служат основанием для разработки должностных инструкций и применяются при подборе кадров, подготовки и аттестации государственных служащих, в которых дополнительно учитываются специфические особенности отдельного объекта управления.

Эффективное использование квалификационных моделей на практике требует определения критериев, на основе которых оценивается степень соответствия кандидата для замещения должности, а также объективных форм

и методов оценки квалификационных качеств и требований. Организационной формой оценки является аттестация кадров государственного управления.

В процессе работы с кадрами возникают разные задачи, связанные с их оценкой, требующие специфического подхода к их решению. Вместе с тем, методы оценки имеют много общего и представляют собой элементы единой системы. В процессе оценки используются: анкетные или другие фиксированные данные о служащих; результаты бесед и опросов; результаты наблюдений за работой; результаты тестирования; результаты выполнения функциональных и специальных поручений и задач; результаты обучения и т.п. При подборе кандидата на руководящую должность особое внимание уделяется наличию общих качеств, характеризующих способность кандидата к выполнению руководящих функций. Особое внимание при оценке текущей деятельности руководителя необходимо уделять результатам деятельности его коллектива и оценке личного вклада руководителя в общие итоги. Цель оценки - выявить причины, мешающие работнику наиболее полно раскрыть свои способности.

Основной элемент работы с кадрами - формирование резерва, т.е. поиск и подготовка талантливых служащих и руководителей, обеспечение условий для постоянного роста их квалификации и максимального использования их возможностей. При зачислении в резерв аппарата управления на выдвижение главное внимание обращается на определение перспектив перемещения руководителя на более высокую должность. При подборе кандидата на замещение вакантной должности стоит задача подобрать наиболее подходящего кандидата из числа возможных. В этом случае с особой тщательностью оцениваются конкретные особенности работы на соответствующем участке и те качества кандидатов, которые в этом случае приобретают важное значение. В резерв включаются кандидаты, способные по уровню своей квалификации и опыту занять в ближайшее время более высокую должность. Основой эффективной организации работы с резервом является учет кадров и планирование перемещений кадрового состава.

Формирование кадрового резерва состоит из следующих этапов: получение обобщенных экспертных оценок всех работников; выделение работников, получивших высокие оценки и кадровые данные, которые удовлетворяют нормативным требованиям к соответствующим должностям; принятие решения о включении работников в резерв, утверждение состава резерва; обучение, стажировка в резерве; уточнение, корректировка, информация о резерве по результатам обучения, стажировки, конкурсов и назначение на руководящие должности.

Задача учета состоит в том, чтобы обеспечить наиболее полную и объективную характеристику каждого сотрудника и аппарата управления на данный момент времени. Это позволит оценить тенденции его квалификационного роста и повышения эффективности деятельности. Такая задача решается с помощью общих сведений, характеризующих качества и

уровни квалификации, а также систематически накапливаемых сведений, характеризующих текущую их деятельность.

Планирование работы с кадрами является органической частью общей системы планирования и вместе с тем решает весьма важные специфические задачи. Эти задачи таковы: перспективное и текущее планирование; потребности в кадрах управления и определение источников их покрытия; перемещение кадров; работа с резервом; учебные мероприятия, т.е. подготовка и переподготовка. Система работы с резервом кадров имеет множество форм. Используется многоступенчатый отбор кадров резерва по заранее разработанной программе, организуются необходимый контроль и помощь со стороны руководителей и коллективов, выполняются поручения, выходящие за пределы служебных обязанностей, проводятся стажировки, используются учебные мероприятия.

В условиях бурного развития новых технологий все большее значение приобретает обеспечение организации квалифицированными кадрами. Своевременное комплектование нужными кадрами всех подразделений организации становится невозможным без разработки и реализации кадровой политики. Дело в том, что в современном производстве, а на государственной службе тем более, наибольшую ценность представляют не стены и машины предприятия, а "нематериальные" элементы: творческий потенциал персонала и методы управления.

Под кадровой политикой понимается общие установки и целенаправленная деятельность органов управления по формированию требований к сотрудникам, их подбору, подготовке и рациональному использованию.

Сущность кадровой политики состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании высококвалифицированных работников, в создании условий для реализации ими своего профессионального потенциала для эффективного функционирования предприятия.

Главной целью кадровой политики является формирование такого кадрового потенциала, который в профессиональном отношении позволял бы обеспечивать реализацию целей предприятия.

Отдельные ученые выделяют понятие кадры отдельно от персонала, как более узкое понятие, заключающее в себе основной, постоянный состав квалифицированных работников какого-либо предприятия, учреждения, организации. Однако объектом исследований данной диссертации являются государственные служащие, поэтому под понятиями «кадры» и «персонал» будут подразумеваться именно они.

Основными аспектами кадровой политики является:

- определение потребности в кадрах;
- привлечение кадров;
- использование кадров;

- развитие кадров (политика в области обучения, переподготовки и повышения квалификации);
- организация информации о кадрах;
- высвобождение кадров;
- сохранение кадров и стимулирование отдачи (например, политика оплаты труда или социальных услуг)[4].

Современное понимание кадровой политики рассматривается как единство следующих мер:

- обеспечение всех участков производства необходимой рабочей силой;
- создание мотивации работника на высокопроизводительный, эффективный труд.

Кадровой политикой занимаются все уровни управления предприятием:

- высшее руководство;
- начальники подразделений;
- кадровая служба.

Принципы кадровой политики – это правила, основные положения и нормы которыми должны следовать руководители и специалисты в процессе работы с персоналом.

Выделим следующие принципы работы с кадрами:

- подбор кадров по деловым качествам. Обеспечение подбора кадров по деловым качествам предполагает определенные критерии, процедуры, правила закрепленные в нормах права, которые не только помогают руководителю принять верное решение, но и препятствуют проявлению в этом вопросе ошибок;

- сочетания преемственности и сменяемости кадров. Он заключается в использовании опыта и знаний опытных кадров с выдвижением молодых, перспективных работников и постоянного обновления кадров;

- подконтрольности и подотчетности кадров.

- законности. Он достигается прежде всего наличием правового регулирования вопросов формирования кадров. В праве закреплены методы осуществления кадровой политики, особенно, связанные с подбором и расстановкой, продвижение кадров, контролем за их деятельностью;

- плановости в кадровой политике;

- научности;

Ряд американских и японских корпораций широко используют следующие принципы работы с персоналом:

- пожизненного найма;

- контроля исполнения заданий, основанного на доверии;

- консенсус при принятии решений, т.е. обязательное одобрение принимаемых решений большинством работников.

Концепцию долгосрочной, ориентированной на будущее кадровой политики, учитывающие все аспекты рынка труда, можно реализовать с

помощью кадрового планирования. Этот метод управления персоналом способен согласовывать и уравнивать интересы работодателей и работников. Сущность кадрового планирования заключается в предоставлении людям рабочих мест в нужный момент времени и необходимом количестве в соответствии с их способностями, склонностями и требованиями производства. Кадровое планирование необходимо для комплектования штатов предприятия и включает три этапа:

- оценку имеющихся кадров;
- оценку будущих потребностей в кадрах;
- разработку программы удовлетворения будущих потребностей в кадрах.

На первом этапе руководство определяет квалификацию и численность работников, занятых на каждой операции, выполняемой на предприятии.

Второй этап связан с прогнозированием численности и качественного состава персонала, необходимого для реализации краткосрочных и перспективных целей предприятия. Кроме того, требуется анализ рабочей силы, имеющейся на рынке труда.

На третьем этапе разрабатываются мероприятия по привлечению, найму, подготовке и продвижению работников, график их выполнения и определяются затраты на реализацию плана кадровых мероприятий.

Целями кадрового планирования являются:

- разработка основ будущей кадровой политики предприятия;
- создание возможностей должностного и профессионального продвижения работников;
- обеспечение развития кадров для выполнения новых квалифицированных работ и адаптация их знаний к изменяющимся условиям производства;
- определение конкретных целей организации и каждого работника, вытекающих из кадровой стратегии;
- достижение максимального сближения целей организации и индивидуальных целей работающих.

Задачи кадрового планирования – обеспечение учреждения в нужное время, в нужном месте, в нужном количестве и с соответствующей квалификацией таким персоналом, который необходим для достижения его целей.

Необходимость изучения и оценки персонала в организациях и учреждениях связана с решением вопросов об их расстановке, выдвижении, обучении и поощрении.

Изучение персонала может включать:

- анализ анкетных данных;
- наведение справок у руководителя по прежнему месту работы и у других лиц хорошо знающих данного работника;
- тестирование;

-проверку навыков и умений различными методами (например, путем выполнения задания, связанного с должностью на которую претендует кандидат);

-отборочное собеседование;

-проведение групповых дискуссий;

-написание реферата по вопросам связанным с выполнением должностных обязанностей и полномочий по должности на которую претендует кандидат.

Управление персоналом как специфическая деятельность осуществляется с помощью различных методов воздействия на сотрудников. Методы управления персоналом – способы воздействия на коллективы и отдельных работников с целью осуществления координации их деятельности в процессе функционирования организации. Выделяют три группы методов, применяемых в управлении персоналом.

- Административные методы ориентированы на такие мотивы поведения как осознанная необходимость дисциплины труда, чувство долга, стремление человека трудиться в определенной организации. Это методы прямого воздействия: любой регламентирующий нормативный акт подлежит обязательному исполнению.

- Экономические методы основаны на материальном стимулировании коллективов и отдельных работников на эффективное использование механизма управления. Методы носят косвенный характер.

- Социально-психологические методы управления основаны на использовании социальных механизмов управления (система взаимоотношений в коллективе, участие работников в управлении, формирование групп, создание нормального психологического климата, моральное стимулирование).

Методы оценки персонала государственной службы имеют цель - измерение эффективности работы.

Оценка результатов деятельности служит трем целям: административной, информационной, мотивационной. Административная функция оценки состоит в том, что каждая организация должна выявлять оценку труда своего персонала для принятия административных решений: о продолжении совместной работы или ее прекращении.

Предмет оценки – профессионально-квалификационные характеристики, степень участия в решении поставленных перед организацией задач, результаты труда, организаторские способности, личностные качества.

Традиционным методом оценки персонала является аттестация. Аттестация кадров — это проверка, определение соответствия деловой квалификации, уровня знаний и навыков работника, иных общественно значимых качеств занимаемой должности. Она направлена на улучшение качественного состава кадров (персонала) и эффективное их использование, рост служебной

и трудовой активности, предприимчивости, повышение ответственности работников всех уровней за порученное дело. Аттестационный процесс состоит из нескольких частей: аттестационное собеседование, текущий контроль в течении всего аттестационного периода, обсуждение сотрудником и руководителем работы в течении всего аттестационного периода. Итогом аттестационного процесса является вынесение оценки выполнения работником своих должностных обязанностей в течение аттестационного периода.

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы, а также для решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда проводится его аттестация.

Эффективность государственной службы определяется как соотношение затрат и положительных результатов.

Работу аппарата можно признать эффективной только лишь в том случае, если он успешно решает проблему оптимально защиты интересов населения, социальных групп и каждого человека. В этой двудеиной задаче - важнейшая сторона понятия эффективности государственного аппарата.

Решение эффективно, если наилучший результат достигнут при заданных временных издержках или при самых низких издержках. Затраты складываются их затрат на проектирование должности, затрат на содержание госаппарата. Но сводить вопрос сокращения затрат к сокращению численности аппарата или снижению уровня заработной платы госслужащим несерьезно. Невысокая зарплата госслужащих ведет либо к оттоку либо к коррупции. Важна система мотивации труда, статус, экономические интересы. Ведь в системе государственной службы варианты дифференциации оплаты ограничены.

Главная функция государственной службы – создание условий для нормального жизнеобеспечения населения. Критерий - коэффициент обеспеченности потребностей относительно каждой ветви власти. Например, от законодательной власти ожидаются взвешенные нормативные акты, от исполнительной власти – их своевременная реализация, от судебной власти – санкции за неисполнение законов.

Есть общие потребности жителей – потребности в жилье, укреплении правопорядка, образовании, здравоохранении. Но как определить потребности и степень их удовлетворения в добре и мире?

Способы повышения эффективности государственной службы:

- а) совершенствование законодательства о государственной службе;
- б) в структуре государственной службы три ветви власти, но между ними нет горизонтальных связей, нет координирующего органа;
- в) один из элементов повышения эффективности государственной службы – создание органа по управлению реформой в ней.

Направления повышения эффективности государственной службы: в подготовке чиновников, налаживании системы контроля за работой госслужащих, в конечном счете - создание высококвалифицированного, образованного кадрового корпуса.

Если трудно говорить об эффективности системы государственной службы в целом, то легче говорить об эффективности работы отдельного органа власти или отдела госоргана.

Можно определять эффективность работы органа власти по степени достижения основной цели территориального образования. Например, исследовать такие показатели, как: изменения численности населения территории характеризует условия выживания населения, сложившихся в результате деятельности органов государственной власти; прожиточного минимума населения, проживающего на данной территории свидетельствует о положительной или отрицательной динамике их материального положения; уровня использования финансовых средств на социально-экономическое развитие данной территории.

Органы управления государственной службы – это специальные государственные органы или подразделения госорганов, в компетенцию которых входит обеспечение и развитие в соответствии с общественной динамикой системы государственной службы.

Контроль – ведущая функция в управлении. Она начинается и замыкает управленческий цикл. Государственный контроль - это контроль за соблюдением государственными органами законов и других правовых актов. Осуществляют его все органы государства в пределах своей компетенции (прав и обязанностей).

Сущность и назначение контроля заключается в следующем:

- наблюдение за объектом;
- получение объективной и достоверной информации о его состоянии;
- принятие мер по предотвращению нарушений деятельности;
- выявление причин и условий способствующих нарушению деятельности;
- принятие мер по привлечению к ответственности за нарушение.

Формирование государственной кадровой политики (ГКП) – сложный, противоречивый, многогранный процесс. Он может быть результативным при соблюдении целого ряда требований и включает в себя последовательное осуществление научно-исследовательских, организационно-управленческих и законодательных действия. В современной ситуации при противоречивости и дезорганизации кадровых вопросов оперативное решение многих из них идет по двум направлениям: по линии практического решения неотложных кадровых проблем и по линии разработки концепции ГКП на основе стратегии рыночных преобразований.

Концепция – это идеи, своего рода программные позиции государства в кадровой деятельности.

Государственная кадровая политика – это выражение и закрепление концепции законодательно, целей определенных принципов, методов, требований к организации работы с персоналом. ГКП – стратегия, политический курс работы с кадрами, формирование и рациональное использование всех трудовых ресурсов страны. Концепция ГКП построенная с учетом уроков прошлого и на основе анализа реалий сегодняшнего дня, призвана выявить уже складывающиеся отрицательные тенденции в развитии кадрового корпуса, с научных позиций предложить пути и средства их сдерживания или устранения.

Только ГКП, выстроенная на прочных основах и надежных социальных гарантиях, обеспечит приток во все сферы хозяйственного, культурного и государственного управления профессионально подготовленных, ответственных, морально устойчивых работников.

Концепция ГКП определяет стратегию и тактику формирования кадров. Применительно к государственному управлению, где персонал состоит на службе у государства, работу с кадрами намечено осуществлять на основе приоритета трех принципов: профессионализма, стабильности, гражданственности.

1.2. Специфика управления кадрами в государственных органах

Как социальный институт государственная служба - исторически сложившаяся, устойчивая форма организации совместной деятельности лиц, находящихся на службе государства. Выступая элементом общественной структуры государственная служба имеет ряд особенностей присущих ей как социальному институту.

Во-первых, она представляет только свойственную ей сферу профессиональной деятельности со всем своим содержанием, формами и методами.

Во-вторых, государственная служба, как связующее звено между государством и гражданином, призвана защищать права и интересы граждан.

В-третьих, государственная служба - это своеобразная форма отражения общественных связей и отношений, показатель степени гуманности.

В-четвертых, государственная служба имеет социальную ориентацию, направленную на приближение конституционного идеала правового, демократического государства.

Социальная природа, смысл и назначение государственной службы определяют соответствующие функции:

- функция социальной организации (как образец организации);

- функция социальной коммуникации – через каналы госслужбы изучается общественное мнение, отношение граждан к различным государственным правовым актам;
- функция социальной информации – аппарат носитель информации;
- функция контроля – управленческий контроль за деятельностью органов госаппарата;
- функция регулирования – от имени государства госслужба регулирует отношения в сфере труда, собственности, жилья;
- воспитательная функция – утверждает в сознании граждан мир и согласие, добро и справедливость.

Государственная служба - это профессиональная сфера деятельности госслужащих как особой социальной группы общества. Она является важным социальным институтом и обладает рядом свойств, позволяющих ей быть стержнем обеспечения полномочий госорганов.

Государственная служба в Республике Казахстан основывается на принципах:

- законности;
- казахстанского патриотизма;
- единства системы государственной службы, независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви;
- приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства;
- общедоступности, то есть равного права граждан республики на доступ к государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой;
- добровольности поступления граждан на государственную службу;
- профессионализма и компетентности государственных служащих;
- равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы;
- обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчиненных государственных служащих и служащих нижестоящих государственных органов;
- подконтрольности и подотчетности государственных служащих;
- учета общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну;
- правовой и социальной защищенности государственных служащих;
- поощрения государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности;

- личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих полномочий;
- непрерывности повышения квалификации государственных служащих.

Работающий в государственном учреждении гражданин не только продает свой труд, но и, исполняя государственные функции, отчуждает себя в профессии, реализуя волю государства, а не свою собственную. При этом, в отличие от других граждан, ограничиваются не только его конституционные права, но и другие личные права и свободы. Например, государственный служащий не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении коммерческой организацией, независимо от ее организационно-правовой формы, если непосредственное участие в управлении коммерческой организацией не входит в его должностные обязанности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Педагогическая, научная и иная творческая деятельность в большинстве случаев мало оплачивается и служит, в основном, удовлетворению творческих потребностей. В такой ситуации заработная плата госслужащего принимает особое значение.

Также в государственных органах не допускается создание организаций политических партий. Государственные служащие при исполнении должностных обязанностей руководствуются требованиями законодательства и не связаны решениями политических партий, общественных объединений и их органов.

Другим социально значимым ограничением является абсолютный запрет государственным служащим на участие в забастовках, в том числе в забастовках с целью защиты своих профессиональных прав. Ввиду того, что право на забастовку есть одно из главных и законных средств, с помощью которых работники и их организации могут осуществлять и отстаивать свои социальные и экономические интересы.

Такие ограничения прав и свобод во имя интересов общества требуют социальной компенсации, которая должна включать в себя комплекс мер, направленных, во-первых, на компенсацию ограничений, обусловленных характером деятельности; во-вторых, на реализацию социальных ожиданий, которые легли в основу профессионального выбора служащего; в-третьих, на нейтрализацию факторов, препятствующих его эффективной служебной деятельности.

Следующей отличительной чертой государственной службы является то, что при устройстве на работу государственный служащий обязан предоставить сведения о доходах и имуществе. Такая процедура,

предшествующая приему на службу, не принята в других сферах. Например, в банковской сфере изучается уголовное и политическое прошлое кандидата, а в деловых кругах, в сфере коммерции и прикладных сферах – заслуги и успехи, но ни как не материальное выражение их результатов.

Специфика деятельности государственного служащего:

- все госслужащие непосредственно материальных ценностей не создают, но в то же время обеспечивают условия их нормального производства. Любой служащий является вспомогательным элементом для производства материальных благ;
- предметом труда является информация, которая в то же время выступает и средством воздействия на управляемых;
- полномочия - все госслужащие воздействуют на людей посредством исходящей от них информации, облеченной в форму актов, постановлений, приказов, законов и пр. документов, обязательных к выполнению соответствующими группами частных лиц или организаций. Особенность заключается в том, что эти полномочия не могут (не должны) быть использованы в собственных целях;
- госслужащие занимают должности в госорганах и работают в интересах государственных служб, которые оплачивают их труд;
- оплата деятельности, которую осуществляют госслужащие, осуществляется из госбюджета;
- государственный служащий действует от имени государства или госоргана;
- государственный служащий выполняет свои функции на профессиональной и компетентной основе и может занять должность только после соответствующей процедуры, подтверждающей его компетенцию.

Одновременно, законодательная база, как говорилось выше, запрещает представителям власти заниматься предпринимательской деятельностью, оказывать содействие предпринимательским структурам, заключать с ними сделки, получать вознаграждение от физических и юридических лиц за выполнение или невыполнение должностными лицами своих служебных обязанностей; обязывает их представлять декларации о доходах при назначении на должность, совершении имущественных сделок на сумму, превышающую стократную минимальную заработную плату. В соответствии с законом нарушение перечисленных правил должностными лицами, непредставление ими декларации о доходах или умышленное представление в ней недостоверной информации влечет отказ в назначении на должность или освобождение от занимаемой должности.

Институт государственной службы включает в себя правовые нормы, которые устанавливают: формирование государственно-служебного правоотношения; государственные должности, которые занимают служащие, осуществляющие от имени государства (а также от имени органов местного самоуправления) его функции; правовой статус служащего; прохождение службы; прекращение государственно-служебного отношения.

Во всех государствах, в которых законодательством установлен особый

публично-правовой статус государственных служащих и создан профессиональный, специально подготовленный корпус государственных служащих, чиновники имеют соответствующие права, обязанности и ограничения, привилегии. Тем самым учреждена профессиональная бюрократия, действует система законодательства, состоящая из двух частей: одна распространена на работников государственной службы; другая регулирует отношения в сфере общих трудовых отношений служащих, которые также работают в публичных учреждениях (государственные и муниципальные органы, общины, объединения и пр.). Между этими двумя системами главное различие состоит в то, что лица, находящиеся на государственной службе, в отличие от лиц, состоящих в обычных трудовых отношениях, имеют особый публично-правовой статус и пользуются преимущественными правами (специальные обязанности, запреты, ограничения и т.д.). А второстепенное различие состоит в том, что в регулирование государственной службы включаются несколько специфических обязанностей (например, запрет на забастовки, более строгое подчинение по службе, последствия несоблюдения этих предписаний и т.д.).

Гражданам, претендующим на должность в государственной службе, необходимо иметь соответствующее профессиональное образование по специализации государственных должностей. Специализация государственных должностей устанавливается в зависимости от функциональных особенностей государственных должностей государственной службы и особенностей предмета ведения соответствующих государственных органов.

Также следует отметить, что при реформировании государственной службы изменения осуществляться не только на основе разработанной программы (концепции), но и на базе соответствующих нормативных актов.

Поскольку действие норм, образующих правовой институт государственной службы, направлено, прежде всего, на установление правового статуса государственных служащих, то можно утверждать, что правовой статус государственных служащих является одним из основных компонентов правового института государственной службы. По общему определению, правовой статус представляет собой совокупность прав и обязанностей, юридически закрепляющих положение индивида в его взаимодействии с другими людьми, обществом и государством.

Таким образом, правовой статус (правовое положение) государственных служащих - это содержание государственно-служебных правоотношений, т.е. самая сущность этих правоотношений. С изменением государственно-служебных правоотношений изменяется и правовой статус государственных служащих, например: увольнение, отставка служащего, утрата гражданства, выход на пенсию и т.д.

Правовой статус государственных служащих зависит от условий, в которых протекает государственная служба. Поэтому особенности статуса

государственных служащих могут определяться и объективно возникшей общественно-политической либо государственно-правовой ситуацией: например, введение режима чрезвычайного положения или военного положения; объявление мобилизации; другие установленные специальными законами административно- правовые режимы. В этих случаях содержание статуса государственного служащего существенным образом может изменяться; служащие могут получать дополнительные полномочия, права; для них могут устанавливаться специальные обязанности и особые условия прохождения службы и юридической ответственности.

Правовой статус государственных служащих определяет в первую очередь различный набор прав и обязанностей.

Правовой статус государственных служащих включает следующие составляющие: способы замещения государственных должностей; нормирование и организацию труда; требования, предъявляемые к государственным служащим; права, обязанности, ограничения и запреты по должности; прохождение службы (аттестация, повышение по службе, присвоение квалификационного разряда, ранга, специального звания и т.п.); меры стимулирования и ответственности.

Специфика выполняемых служащими задач и государственных функций определяет особенности правового статуса различных категорий государственных служащих. Так, для некоторых видов государственных служащих законодательством могут быть установлены особые правила прохождения государственной службы, специальные права и обязанности, ограничения по службе, порядок проведения аттестации (оценки), привлечения к дисциплинарной ответственности, возможность (или, наоборот, запрет) привлечения к уголовной и административной ответственности.

Особенности правового статуса различных категорий служащих обусловлены возложенными на них обязанностями и характером служебных полномочий, спецификой деятельности государственных органов, в которых они проходят службу.

Таким образом, функционирование государственной службы возможно при использовании традиционных административно-правовых методов правового регулирования:

- установлении определенного порядка действий - предписания к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренного различными правовыми нормами (в большей мере административно- правовыми);

- запрещении определенных действий - если государственные служащие не соблюдают это положение, то законодатель устанавливает возможность применения к ним мер государственного принуждения: дисциплинарного, административного, уголовного;

- предоставлении субъекту государственно-служебных отношений (государственному служащему) возможности выбора одного из

установленных вариантов должностного поведения, которые предусматриваются различными правовыми нормами;

- предоставлении возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать предусмотренных административно-правовой нормой действий в установленных ею условиях.

Правовое регулирование централизованно строится на началах субординации, т.е. по принципу "власть - подчинение", соблюдение дисциплины, ответственности нижестоящего должностного лица перед вышестоящим, обязательности выполнения распоряжений, правовых актов и решений вышестоящих органов и должностных лиц.

Правовой статус государственных служащих с изменением условий прохождения государственной службы также изменяется.

Например, повышение по службе предоставляет служащему дополнительные полномочия, права и обязанности; устанавливаются и дополнительные запреты и ограничения по службе, особенности процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности.

В структуру института правового статуса государственного служащего входит также присвоение ему квалификационного разряда (чина). Квалификационные разряд присваиваются последовательно от более низких к более высоким в соответствии с уровнем его общего и профессионального образования, оценкой работы по последней и ранее занимаемым должностям. Квалификационный разряд дает право быть кандидатом на соответствующую должность.

В последнее время статус государственного служащего пополнился новыми установлениями, ранее являвшимися предметом изучения и регулирования других отраслей права и отраслевого законодательства, например трудового или финансового. Теперь законы предусматривают для государственных служащих пенсионное обеспечение, государственное страхование, денежное содержание (должностной оклад, надбавки к должностному окладу за особые условия службы, выслугу лет, классный чин и денежное поощрение по итогам службы за определенный период времени), различные льготы по налогообложению некоторым категориям государственных служащих, общую продолжительность рабочего времени, очередной и дополнительный оплачиваемый отпуск, совместительство по службе.

Государственный орган власти предполагает наличие у государственных служащих умения самостоятельно и квалифицированно вести дела, решать многоплановые административные задачи. Здесь находит свое проявление один из наиболее существенных признаков службы: состыковка информации и данных, или, иными словами, обстоятельств дела с законом или правовой нормой. Этот признак требует от государственных служащих ярко выраженной способности к аналитическому мышлению. Исполнительный орган государственной власти соответствующего ранга

требует от работника умения видеть проблемы и явления в крупных взаимосвязанных средах и быстро осваиваться на новом поприще, умело применять наработанный в свое время опыт к требованиям особых ситуаций и задач.

Помимо того, нормы поведения государственных служащих должны носить отчетливо социальный характер, что предполагает чувство высокой ответственности и готовность взять на себя выполнение сложных обязанностей.

Правоприменение предполагает выяснение обстоятельств того или иного дела и их соотношение с соответствующими специфическими нормативными актами и административными предписаниями. Выясняя фактические обстоятельства дела, государственный служащий обязан самостоятельно собрать необходимые справочные данные или поручить другому лицу сделать это.

В нормотворческой деятельности, особенно в высшем звене управления, государственные служащие занимаются также разработкой нормативных актов и административных предписаний. Здесь они призваны обеспечить такие обоснованные и качественные наработки, которые отвечали бы юридическо-политической целевой установке и учитывали бы социальные, экономические и административные последствия этих актов.

В управленческой организации ответственный исполнитель вместе с другими отвечает за эффективность и бесперебойный режим работы. Он должен заботиться об обеспечении оптимальной и вместе с тем экономичной организационной структуры и последовательности операций в процессе выполнения управленческих задач и постоянно стремиться адаптировать их к изменяющимся условиям. Поэтому государственный служащий обязан постоянно следить за развитием современных технических средств в целях применения их на соответствующих участках работы.

В области автоматизации и обработки информации служащие обязаны критически продумывать вопрос о том, насколько те или иные операции управления поддаются автоматизации, и только затем должны следовать планирование организационной стороны процесса автоматизации, написание пользовательских программ и их адаптация к изменяющимся условиям.

В сфере консультативных услуг консультирование по вопросам трудоустройства, профессиональной ориентации и подготовки заключается в первую очередь в предложении пособий и информации о положении на рынке труда с целью выбора рабочих мест, а также соответствующей формы профессионального обучения.

В руководящей деятельности осуществляется руководство персоналом, обеспечивающее оптимальную расстановку и использование кадров, и решение возникающих организационных проблем. Для этого руководители наделены соответствующими полномочиями оперативной самостоятельности. Исходя из этого, предъявляются особые требования к общим, личным и

специфическим качествам руководителя.

Лица, поступающие на государственную службу, должны отвечать следующим требованиям:

- обладать гражданством Республики Казахстан;
- быть не моложе восемнадцати лет, если иное в отношении соответствующих должностей не установлено законодательством республики;
- обладать необходимым образованием, уровнем профессиональной подготовки и соответствовать установленным квалификационным требованиям.

При поступлении на государственную службу гражданин обязан представить в органы налоговой службы сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

Занятие административной государственной должности осуществляется после прохождения гражданами обязательной специальной проверки.

Дополнительные требования, предъявляемые для поступления на политическую государственную службу, определяются Президентом Республики Казахстан.

Порядок прохождения государственной службы предполагает пять групп должностей в этой сфере. В соответствии с этим действуют пять категорий требований, каждая из которых исходит из определенной сложности выполняемых задач и, требует соответствующей подготовки (подготовительной службы) для приобретения необходимой квалификации. Набор обучаемых, организация и характер обучения предполагают, что подготовка служащего для той или иной должности будет успешной, если у него есть соответствующая этой должности базовая подготовка, например диплом для права поступления в высшее специальное заведение, для обучения в соответствии с профилем занимаемой должности.

Проблема отбора государственных служащих на выдвижение должна решаться только путем оценки профессиональной пригодности, квалификации и личной трудовой отдачи (по принципу профессионального мастерства).

Важнейшим средством обеспечения профессионализма является отлаженная система подбора и выдвижения кадров, номенклатура, если она правильно организована - это необходимый элемент профессиональной службы. Без цивилизованной, контролируемой, законопослушной, ответственной номенклатуры демократия как система управления невозможна. В работе по формированию кадров корпуса государственного аппарата следует руководствоваться триадой: профессионализм - стабильность - лояльность.

В правовой модели важное место отводится вопросу формирования задач и обязанностей для рабочего места. Существует несколько принципов, которые необходимо учитывать при их формировании. К ним, в частности,

относятся:

- принцип соответствия - установленный объем работы должен соответствовать физическим возможностям человека;
- принцип надлежащей детализации - должна быть определена степень детализации круга задач и обязанностей;
- принцип показателей - показатели должны отражать результаты, зависящие от самого работника;
- принцип значимости поручений - в перечне следует определить вес и значение каждого поручения, входящего в круг обязанностей;
- принцип равномерности стимулов и санкций - чем конкретнее задание и яснее показатель, тем легче каждому, и прежде всего руководителю, заметить малейшее упущение;
- принцип самовыражения - каждый человек обладает определенными способностями, честолюбием, увлечениями и пристрастиями; хочет чем-то выделиться, обратить на себя внимание окружающих, пользоваться уважением коллектива и ощущать общественную полезность своего труда;
- принцип повышения квалификации - этот принцип должен учитываться при определении задач и обязанностей; необходимо периодически пересматривать состав задач и функций для постоянного развития и профессионального роста работников;
- принцип автоматического замещения отсутствующих - в аппарате управления проблема замещения отсутствующих работников должна рассматриваться как неразрывно связанная с организацией рабочего места.

1.3 Государственный служащий – проводник государственной политики

Опыт цивилизованных стран подсказывает: без наличия в обществе определенной критической массы высококвалифицированных специалистов-профессионалов невозможно достичь желаемого положительного эффекта не в одной конкретной сфере труда. Замечено также, что на каждом отдельно взятом историческом этапе в той или иной профессиональной деятельности постоянно ощущается дефицит кадров, профессионализм которых в полной мере соответствовал бы стоящим перед ними задачам и современным квалификационным требованиям. Не лишены оснований и нынешние сетования аналитиков по поводу существующей квалификационной пропасти между запросами общества и уровнем подготовки специалистов. Недостаток же профессионализма, как известно, всегда сопряжен с различного рода ошибками узкопрофессионального характера, трудновосполнимыми или абсолютными потерями в широком социальном смысле.

Область управленческого труда здесь не является исключением. По сути во всех постсоветских государствах реализация управленческой функции обнаруживает крайне условный профессионализм практически на всех

уровнях руководства. Потому для проведения радикальных социально-экономических преобразований профессионализм управленцев как необходимое условие преодоления кризиса переходного периода оказался особенно востребованным обществом.

Не смотря на предпринимаемые в последние годы меры по организации подготовки и переподготовки управленческих кадров нового поколения, даже с опорой на опыт и образовательные технологии зарубежных стран, изменить ситуацию в пользу оптимальности «критической массы» специалистов пока еще не удалось.

Ожидают своего решения и проблемы, связанные с разноплановым обеспечением системы профессионального обучения и повышения квалификации кадров государственных чиновников.

Труд современного государственного служащего является одним из многогранных и особо ответственных видов профессиональной управленческой деятельности. Обеспечение процесса подготовки, принятия, реализации и оценки управленческих решений, координации деятельности различных органов государственной власти и управления, организация их взаимодействия между собой, с общественностью и средствами массовой информации, а также выполнение других сложных задач требуют серьезной подготовки работников государственного аппарата в области права, политики, экономики, теории управления, социологии и психологии, высокого уровня образования, навыков аналитической работы, подготовки документов и материалов, умения работать и общаться с людьми.

Все это вызывает необходимость нового подхода к определению содержания как первичной подготовки кадров для государственной службы, так и повышения их квалификации.

Назначение повышения квалификации государственных служащих состоит в формировании высокопрофессионального корпуса работников, способных эффективно решать задачи по реформированию государственного управления, поддержанию на должном уровне их профессиональных знаний и деловых качеств.

Для качественного исполнения должностных обязанностей государственным служащим требуется не только управленческий профессионализм, правовая компетентность и соблюдение законности, организованность, дисциплина и другие качества, но и умение предвидеть результаты и долговременные последствия принимаемых управленческих решений, творческое отношение к делу, отсутствие бюрократического подхода к решению возникающих проблем, умение оценивать ситуацию и «просчитывать» варианты, брать на себя ответственность.

Как свидетельствуют данные социологических исследований, значительной части государственных служащих в настоящее время не хватает профессионализма. Большая часть привыкла работать на основе сложившихся ранее стереотипов управленческих решений и действий, им не хватает

профессиональных знаний в области современной теории управления, информационного обеспечения и обслуживания, психологии взаимоотношений в коллективе, ставших особенно актуальными в условиях изменяющихся форм экономических, политических и социально-трудовых отношений.

Кроме того, около половины работников госаппарата имеют базовое техническое образование. Для сравнения на государственной службе в странах Европы, согласно социологическим исследованиям, состоят преимущественно люди с юридическим образованием, причем управление там рассматривается как одна из отраслей права. Так, в Германии юристы составляют примерно 65% корпуса государственной службы, в Италии - 54 %. Следует отметить, что еще имеется часть работников государственных органов, которые не проявляют достаточной заботы о своем профессиональном росте, проходят повышение квалификации и соответствующие курсы лишь из необходимости сохранения места работы. В результате навыки взаимодействия государственных служащих с негосударственными структурами, особенно банковскими и биржевыми, осваиваются в основном методом «проб и ошибок», плохо изучается и используется опыт зарубежных стран. Всем работникам государственных органов надо заново учиться овладевать искусством управления в постоянно меняющихся в стране и мире условиях.

Качественное выполнение должностных обязанностей на государственной должности требует высокого уровня образования, обширных профессиональных и специальных знаний, опыта практической работы, в том числе в органах государственного управления, а также соблюдения определенных нравственно-этических норм и психофизиологических характеристик. Таким образом, одним из условий эффективной деятельности государственных органов является профессионализм и компетентность государственных служащих.

Профессионализм и компетентность в качестве принципа государственно-служебного регулирования означают, что приоритет при комплектовании государственного аппарата отдается, прежде всего, профессиональному и компетентному персоналу. Реализация этого принципа на практике предполагает проведение конкурсного приема на административные должности на основе системы квалификационных требований к государственной должности и оценки квалификационного уровня государственных служащих. Кроме того, она предполагает организацию и функционирование системы постоянного повышения квалификации государственных служащих с целью не допускать отставания фактической квалификации работников от тех требований, которые к ним предъявляются в процессе реализации все более сложных задач государственного управления.

Еще один важный принцип служебной перспективы, или служебной карьеры, осуществляется посредством:

- повышения уровня профессиональной квалификации, присвоения госслужащему более высокого квалификационного разряда;
- продвижения по службе, перевода на более высокую должность в пределах квалификационной группы либо в вышестоящую квалификационную группу.

Продвижение по службе государственных служащих может проводиться в рамках одной и той же или другой организационной структуры.

Должностная классификация обеспечивает нормальное функционирование института продвижения госслужащих путем получения более высокого звания (должности). Назначение на государственную должность осуществляется с учетом звания (чина), что позволяет устранять необоснованность и гарантировать право госслужащего на продвижение по службе. Перечисленные принципы организации и функционирования государственной службы представляются наиболее существенными для обеспечения стабильности и необходимой эффективности ее функционирования.

Специализация государственных должностей государственной службы устанавливается в зависимости от их функциональных особенностей и предмета ведения соответствующих государственных органов. Наряду с обязанностями и правами государственного служащего, вытекающих из принципов государственной службы, государственные служащие имеют также конкретные права и обязанности, которые определяются на основе типовых квалификационных характеристик и отражаются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями соответствующих государственных структур в пределах закона и их компетенции.

В государственных органах создается резерв кадров для своевременного замещения государственных должностей на государственной службе, а также для обеспечения продвижения государственных служащих по службе.

Резерв кадров формируется из:

- государственные служащих, повысивших квалификацию и прошедших стажировку, имеющих соответствующий квалификационный чин и рекомендованных по результатам аттестации для выдвижения на более высокую должность;
- специалистов органов государственной власти на местах и самоуправления в поселке и селе, производственной, социально-культурной и научной сферы, а также выпускников учебных заведений соответствующего профиля.

Государственная служба как специфическая профессиональная деятельность государственных служащих, связанная с выполнением управленческих функций в обществе. Основывается на определенных принципах. Последние выражаются в виде требований, соблюдение которых гарантирует функционирование института государственной службы в целом.

Государственная служба осуществляется на профессиональной основе, что обусловлено необходимостью непрерывного, преемственного и компетентного осуществления деятельности государственных органов.

На сегодняшний день государственная служба в Республике Казахстан основывается на принципах: законности; казахстанского патриотизма; единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, и судебную ветви; приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства; общедоступности, то есть равного права граждан республики на доступ и продвижения по государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой; добровольности поступления граждан на государственную службу; профессионализма и компетентности государственных служащих; равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы; обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами должностными лицами в пределах их полномочий для подчиненных государственных служащих и служащих нижестоящих государственных органов; подконтрольности и подотчетности государственных служащих; учета общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну; правовой и социальной защищенности государственных служащих; поощрения государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности; личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих полномочий; непрерывности повышения квалификации государственных служащих.

Перечисленные принципы функционирования государственной службы накладывают большую ответственность на работу государственных служащих, реализующих государственную политику.

2 АНАЛИЗ КАДРОВОЙ СИТУАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ УПРАВЛЕНИЯ

2.1. Оценка деятельности по работе с кадрами управления Агентства по делам государственной службы по Павлодарской области

Павлодарская область образована в 1938 году. Область расположена на северо-востоке Казахстана. Большая часть территории Павлодарской области находится в пределах юга Западносибирской равнины в среднем течении реки Иртыш, и занимает площадь 127,5 тыс. кв. км.

Благодаря богатейшим залежам полезных ископаемых, выгодному транспортно-географическому положению и большим запасам воды, в области сложился крупный межотраслевой и внутриотраслевой комплекс с выраженной топливно-энергетической, металлургической, химической и нефтехимической, машиностроительной специализацией и рядом сопутствующих производств строительной индустрии и пищевой отрасли.

В состав области входит 10 сельских районов: Актогайский, Баянаульский, Железинский, Иртышский, Качирский, Лебяжинский, Майский,

Павлодарский, Успенский, Щербактинский и 3 города: Павлодар, Аксу, Экибастуз.

Административный центр области – город Павлодар. Город расположен на правом берегу р. Иртыш. Население Павлодара составляет 350 тыс. чел. Павлодар является промышленным и культурным городом Республики Казахстан. В Павлодаре действуют около пяти тысяч предприятий различных форм собственности, которые выпускают около 250 видов продукции: бензин, дизтопливо, химоборудование, картон, резиновые изделия, керамику, мебель, силикатный кирпич, пиломатериалы, керамзит, сборные железобетонные конструкции, медицинские шприцы и многое другое.

Имея статус крупного индустриально-промышленного региона, Павлодарская область уделяет большое внимание соответствию уровня государственной службы современным требованиям.

Задачи по дальнейшей профессионализации и повышению эффективности государственной службы в Павлодарской области осуществляются в первую очередь через совершенствование кадровой работы в каждом госоргане, через повышение качества исполнения служебных обязанностей каждым государственным служащим.

Рост численности госслужащих области в 2005 году по сравнению с 2004 годом составил 198 единиц и объясняется:

- упорядочением и приведением в соответствие с Законом РК «Об административных процедурах» и другими нормативными правовыми актами списка организаций ранее не относившихся к государственным органам;
- укреплением штатов органов юстиции, администратора судов, государственной статистики и предупреждения ЧС;
- реорганизацией системы местного государственного управления в целом по Республике.

По состоянию на 1 апреля 2006 года общая численность государственных служащих по штату составила 6032 единиц, из них 5840 административных государственных служащих, фактически на государственной службе состоит 5497 единиц.

В Павлодарской области, как и в целом по Республике, внедрена и действует информационная система управления кадрами (ИСУК).

За кадровую работу в целом несут персональную ответственность руководители госорганов. Проведенная реорганизация структуры местного государственного управления сказалась на качественном составе госслужащих области.

Профессионализм и компетентность кадров государственного управления требует привлечения на государственную службу квалифицированных управленцев. С этой целью в Республике разработаны научно обоснованные требования к профессиональным и личным качествам кандидатов на государственные должности, утвержден единый порядок

оценки и отбора, а также ведется работа по обеспечению прозрачности и гласности назначений.

При замещении вакансий административных государственных должностей госорганами области используется конкурсный отбор, отбор из списка резервистов, а также переводы госслужащих внутри госслужбы на внеконкурсной основе.

В 2005 году в целом по области проведено свыше 720 конкурсов, по результатам которых замещено 642 вакансии. Всего приняло участие свыше 1880 человек. Конкурс на одно место в среднем составил три человека, что свидетельствует о росте престижа государственной службы.

Должное развитие в области получила карьерная модель государственной службы, что позволило в прошедшем году назначить на вакантные должности переводом 2335 госслужащих.

Качественный состав государственных служащих Павлодарской области за период с 2000 по 2005 годы претерпел определенные изменения (графики 1,2,3,4)

Так, в положительном плане отмечается рост из общего числа государственных служащих численности чиновников с высшим образованием с 61 до 69 процентов. Средний возраст государственных служащих понизился и установился на уровне 40-40,5 лет. Наблюдается рост количества женщин, находящихся на госслужбе с 62 до 68 процентов.

Важнейшее значение для дальнейшего развития государственной службы, помимо качественного отбора чиновников и их расстановки, имеет обучение государственных служащих. С каждым годом растет количество служащих, проходящих профессиональную подготовку и повышение квалификации в Академии государственной службы при Президенте РК и Павлодарской региональной школе управления и учебных центрах отраслевых министерств и ведомств с 796 служащих в 2000 году почти в 2 раза.

Управлением Агентства РК по делам госслужбы по Павлодарской области по отдельному графику проведено 45 обучающих семинаров - совещаний в районах и городах области, по вопросам исполнения законодательства, в которых приняло участие более 500 госслужащих. (рис.2)

По отдельному плану проводится изучение госслужащими области государственного и иностранного языков. В 2005 году функционировало 150 групп по изучению государственного языка, в которых прошли обучение 2334 государственных служащих.

В октябре 2004 года Указом Президента РК утверждены Правила переподготовки и повышения квалификации государственных служащих государства.

В соответствии с региональной программой по Павлодарской области в течение 2005 года планировалось обучить 993 госслужащих, прошли повышение квалификации 993 человек и 35 человек прошли переподготовку. Обучение осуществлялось: в Академии государственной службы - 122

человека (переподготовка - 35 человек и повышение квалификации - 87 человек), в Павлодарской региональной школе управления повысили квалификацию — 637 человек, в ведомственных учебных центрах — 269 человек.

С момента создания Школы по результатам исполнения грантов и договоров на 120 учебных семинарах и тренингах повысили квалификацию и получили соответствующие сертификаты более 3000 человек, из них около 60% государственные служащие области; остальные - отдельные заинтересованные граждане, субъекты малого бизнеса, депутаты выборных органов, лидеры НПО.

С начала текущего года начала функционировать дополнительно образованное государственное предприятие «Региональный Центр обучения». Основная цель Центра - удовлетворение потребностей региона в обучении кадров государственных служащих, депутатов представительных органов, а также кадров для местного самоуправления. Финансирование Центра проводится за счет местного бюджета.

Территориальная политика переподготовки и повышения квалификации работников — это целенаправленная научно обоснованная деятельность специально определенных образовательных учреждений по повышению уровня профессиональной подготовки кадров управления для решения широкого круга задач комплексного социально-экономического развития территории.

Содержание территориальной политики переподготовки и повышения квалификации кадров местного государственного управления состоит в следующем:

- определение круга проблем: социальных, экологических, научно-инновационных, градостроительных и других, имеющих приоритет перед остальными проблемами развития территориального образования, решение которых требует переподготовки или повышения квалификации кадров местного управления;
- выявление приоритетных направлений переподготовки и повышения квалификации работников;
- выбор и обоснование системы целей переподготовки и повышения квалификации работников;
- формирование системы мер, направленных на обеспечение дополнительного профессионального образования работников, занятых в сфере местного управления;
- согласование в необходимых случаях политики переподготовки и повышения квалификации служащих с региональными структурами управления;
- создание действенной системы контроля за ходом реализации намеченных мер в сфере дополнительного профессионального образования служащих.

К методам управления, используемым органами управления в процессе реализации политики переподготовки и повышения квалификации кадров местного управления, относятся также экономические, организационно-распорядительные, социально-психологические и правовые методы.

Взаимоотношения между структурами местного управления и организациями, реализующими функцию дополнительного профессионального образования государственных служащих, должны исключать любые неэкономические формы воздействия, иметь в своей основе взаимовыгодные, партнерские отношения. Выступая как субъект хозяйственных отношений региональные и местные органы управления обеспечивают свои (территориальные) социально-экономические интересы и одновременно создают условия для эффективного взаимодействия всех участников процесса дополнительного профессионального образования служащих.

Профессионализм и компетентность кадров государственного управления, требует привлечения на государственную службу квалифицированных управленцев. С этой целью разработаны научно обоснованные требования к профессиональным и личностным качествам кандидатов на государственные должности, утвержден единый порядок оценки и отбора, а также обеспечены прозрачность и гласность назначений.

Параллельно в области реализуются меры социальной защиты государственных служащих, в том числе по медицинскому обслуживанию, по обеспечению жильем.

Графики 1,2,3,4

2.2 Особенности кадрового потенциала государственных органов Павлодарской области

Важнейшим условием успешного и поступательного развития нашего общества является создание эффективной государственной службы и современной структуры государственного управления. Не случайно Глава государства уделяет этому вопросу особое внимание во всех программных документах. И как следствие, на данном направлении имеются определенные результаты - наработан определенный практический опыт реформирования, сформулирована четкая государственная политика, обеспечивающая эффективное функционирование института государственной службы, подкрепленная законодательной базой.

Практика показывает, что принятые меры по реформированию системы государственной службы дают положительные результаты.

Так, к примеру, в Павлодарской области доля госслужащих, имеющих высшее образование, увеличилась почти на десять процентов, а средний возраст специалистов, напротив, снизился за счет притока молодых кадров.

Важнейшее значение для дальнейшего развития государственной службы, помимо качественного отбора чиновников и их оптимальной должностной расстановки, имеет процесс обучения и повышения квалификации. В Павлодарской области в соответствии с региональной программой в течение 2005 года, как и намечалось, прошли повышение квалификации 993 человека.

Президент Казахстана в Послании народу одной из приоритетных задач назвал создание условий для подготовки профессиональных кадров всех уровней управления. Сейчас для многих молодых людей, окончивших учебные заведения, государственная служба является привлекательной в карьерном плане. Однако государственная поддержка для поступления на государственную службу распространяется пока лишь на стипендиатов премии «Болашак». При этом актуализируется необходимость законодательно закрепить возможность зачисления в кадровый резерв молодых людей, окончивших с отличием казахстанские средние специальные и высшие учебные заведения. Для этих целей необходимо предоставить уполномоченному органу по делам государственной службы и его территориальным подразделениям полномочия по отбору кандидатур среди выпускников-отличников, изъявивших желание работать в системе государственного управления.

Особое внимание Президент страны уделяет вопросам борьбы с коррупцией. В июле 2005 года вступил в силу обновленный закон о государственной службе, который дал основу для дальнейшего совершенствования подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих законодательство в этой сфере. В частности, с начала 2005 года Агентством по делам государственной службы РК были разработаны, а Главой государства - подписаны указы об утверждении Кодекса чести госслужащих, о дисциплинарных советах, типовое положение о проведении аттестации сотрудников правоохранительных органов и другие документы. Эти меры явились закономерным продолжением закреплённого программными документами курса на борьбу с коррупцией, создали правовое поле для борьбы с нею.

Согласно Указу от 14 апреля 2005 года «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» образованы Дисциплинарные советы Агентства в областях, городах Астане и Алматы [5]. Принято новое Положение о Дисциплинарных советах Агентства. Функции Дисциплинарных советов, ранее действовавших при Акимате области, переданы во вновь образованные Дисциплинарные советы Агентства, финансирование полностью перешло на республиканский бюджет.

Дисциплинарный совет Агентства по делам государственной службы в Павлодарской области был сформирован в сентябре прошлого года. С начала 2006 года проведено 6 заседаний Дисциплинарного совета Павлодарской области, на которых рассмотрено 43 вопросов, из них 40 дисциплинарных дел. По результатам рассмотрения к дисциплинарной ответственности рекомендовано привлечение 27 человек.

Вместе с тем, выявились определенные недостатки в эффективности работы Дисциплинарного совета. Так, после рассмотрения правонарушения коррупционного характера Дисциплинарным советом выносится решение о наложении административного или дисциплинарного взыскания. При этом, вынесенное решение, направляемое далее Дисциплинарным советом в государственный орган по месту работы наказываемого, носит рекомендательный характер. Госучреждение сохраняет за собой право исполнить указание или ограничиться менее суровым наказанием в отношении госслужащего.

Повышение качества государственных услуг является необходимым компонентом снижения административной коррупции, с которой ежедневно сталкиваются простые граждане при получении услуг в государственных органах и учреждениях.

В 2005 году разработано Агентством и подписано Главой государства 6 Указов, в частности: Об утверждении Кодекса чести госслужащих, об утверждении положения о Дисциплинарных советах, об утверждении Типового положения о проведении аттестации сотрудников правоохранительных органов. Также Агентством зарегистрировано в Министерстве юстиции 2 приказа по процедурным вопросам отбора кандидатов на повышение квалификации за рубежом и по проверкам госорганов.

Одним из приоритетных направлений Агентства является работа в области контроля за соблюдением госслужащими законодательства о коррупции и Кодекса чести госслужащих.

В результате проведения анализа причин допускаемых государственными служащими нарушений получается, что большинство из них связано либо с коррупционными проявлениями (сокрытие имущества при сдаче декларации о доходах, нарушения при проведении тендеров по государственным закупкам), либо, в меньшей степени, с низкой исполнительской дисциплиной (не исполнение функциональных обязанностей при рассмотрении обращений, заявлений граждан). В результате разбирательства выясняется, что основной причиной неправомерных действий является недостаточное владение государственными чиновниками законодательной (нормативной) базой, то есть в большинстве случаев причиной нарушений со стороны служащего является его низкая информированность и недостаточный профессиональный уровень.

В целях профилактики коррупционных правонарушений во всех городах и районах области проведены встречи с государственными служащими, на которых обсуждались изменения законодательства о государственной службе, антикоррупционного законодательства и Кодекса чести госслужащих.

Анализируя итоги работы дисциплинарного совета за прошедший год, его члены пришли к выводу, что необходимо концентрировать усилия прежде всего на создании системы выявления, предупреждения и профилактики дисциплинарных коррупционных проступков на основе гласности и системного взаимодействия с населением, предпринимателями и юридическими лицами региона. Работа в этом направлении уже проводится.

В области созданы четыре группы по следующим направлениям:

- анализ и изучение нормативно-правовых актов и подготовка предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства;
- анализ проблем обслуживания населения и оказания государственных услуг (создание банка данных по проблемам обслуживания населения и оказания государственных услуг физическим и юридическим лицам);
- разработка программ целевых проверок и устранения недостатков (после получения от рабочей группы № 2 «банка данных» утверждает, в зависимости от значимости факторов, планы проведения проверок, сроки и персональный состав проверочных комиссий);
- рабочая группа по информированию населения.

В районах и городах области будут созданы общественные центры дисциплинарного совета в составе уважаемых аксакалов, предпринимателей и представителей общественных организаций. Главной их задачей будет сбор и внесение в дисциплинарный совет информации о коррупционных проступках и условиях их возникновения, а также информирование населения о мерах, принимаемых дисциплинарным советом по устранению негативных факторов.

Вопросы становления профессиональной государственной службы, как уже отмечалось, имеют стратегическое значение. Именно поэтому любое демократическое государство должно не только создавать и поддерживать на должном уровне этот административный институт, но и постоянно совершенствовать его. Сегодня Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы разрабатываются стандарты качества государственных услуг. В частности, выполняется указание Президента о необходимости создания центра обслуживания населения по принципу «одного окна», где можно в одном месте оформить паспорт, получить РНН, водительское удостоверение и т.д. [6].

Решением этой задачи достигается основная цель – повышение качества государственных услуг. Изучив опыт центров обслуживания населения в Западной Европе, Австралии и других странах в каждом областном центре, в том числе в г. Павлодаре, ведется работа по

формированию подобных центров, где граждане в одном месте смогут получить качественные государственные услуги и необходимую консультацию.

В центрах по принципу «одного окна» будут оказываться наиболее востребованные государственные услуги, такие, как оформление паспортов, удостоверений личности, различных свидетельств, справок, водительских удостоверений, регистрация недвижимости, автотранспорта и т.п. Отдельным направлением деятельности таких центров может стать и оказание услуг предпринимателям при открытии бизнеса.

В центрах также будут созданы условия для работы нотариусов, юридических консультации и расчетно-кассовых отделений банков.

На органы государственного управления возложены важнейшие функции, выполнение которых необходимо для обеспечения существования государства, как в настоящем, так и в обозримом будущем. Поэтому государственные служащие в аппаратах органов представительной и исполнительной власти выполняют одну из главных функций в обществе: именно они обеспечивают эффективность функционирования государственного аппарата и конституционные гарантии граждан своей страны.

Повсеместно наблюдается тенденция повышения требований к квалификации персонала органов государственного управления. В частности, для высшего управленческого персонала стало нормальным требование высокой профессиональной научной квалификации. Известно, что современный государственный служащий в развитых европейских странах в среднем имеет более высокий уровень подготовки, чем служащий, занятый в частном секторе экономики на сопоставимом должностном уровне.

В настоящий момент ситуация в казахстанской государственной службе обратная. Большинство наиболее квалифицированных и перспективных служащих в силу неудовлетворительной заработной платы зачастую уходят в частный сектор, получив предложение в оплате своей работы в 2-4 раза больше, чем в госучреждении.

В настоящее время государственная служба рассматривается как один из видов общественно-политического труда. Долгое время работа в госорганах не считалась профессией. Миллионы чиновников, находящихся на административных, управленческих должностях, были и остаются еще по профессии юристами, учителями, врачами, инженерами, строителями и т.д. Профессии администратора, управленца не существовало. Сегодня уже утверждается профессиональный, специальный характер государственной службы, государственные служащие воспринимаются как относительно самостоятельная профессиональная группа граждан.

Особо актуальным является вопрос об отборе претендентов на государственную службу, здесь необходимо совершенствование критериев. К примеру в США имеются критерии, научно обоснованные процедуры проверки деловых и личных качеств кандидатов, формирования и работы с

резервом кадров. Общим критерием для поступления на государственную службу является высокая степень профессиональной пригодности, благонадежности и образцового поведения на работе и в быту в соответствии с Кодексом поведения федеральных служащих. Кандидаты для назначения на ответственные должности, помимо общей, подвергаются скрупулезной проверке, которая включает беседы проверяющего с нынешним и прежним работодателем, руководителями, коллегами, соседями, преподавателями учебных заведений, где учился проверяемый. Важное место занимают изучение близких связей и опрос знакомых. К высшим управленческим кадрам предъявляются высокие требования по следующим параметрам: личные качества и деловая эффективность, профессионализм, знания и опыт, коммуникативные навыки, управление людьми и другими ресурсами, обеспечение результативности своей деятельности. В мире широко распространена практика приглашения на высшие руководящие должности зарекомендовавших себя с лучшей стороны лиц из регионов страны. Так, большая часть политической элиты Германии и США рекрутирована из других городов и населенных пунктов. Создание надежного, устойчивого кадрового и интеллектуального потенциала, приведение кадровой политики в строгое соответствие с изменившимися политическими, социальными и экономическими реалиями развития казахстанского общества сегодня является одной из ключевых проблем управления государством.

На республиканском совещании по вопросам государственной кадровой политики, состоявшемся 12 апреля 2004 года в Астане, Президент Нурсултан Назарбаев обозначил ряд задач по совершенствованию государственного управления и государственной службы. Это переход на международные стандарты предоставления государственных услуг. В настоящее время проводится работа по законодательному регулированию гражданской службы: вносятся поправки более чем в сто пятьдесят законов, которые касаются разграничения полномочий между уровнями государственного управления.

Сравнительно недавно в стране начата реализация крупной административной реформы. На ближайшую перспективу приоритетными направлениями развития государственной службы в Республике Казахстан определены:

- повышение имиджа и престижа государственной службы путем дальнейшего совершенствования системы оплаты труда и социальной защиты государственных служащих и проведения целенаправленной имиджевой политики;
- совершенствование системы обучения и развития государственных служащих с учетом передового международного опыта и подготовка управленческих кадров с учетом потребностей государства;
- модернизация системы государственной службы на всех уровнях государственного управления, внедрение современных управленческих и

информационно-коммуникационных технологий в государственных органах и переход на международные стандарты предоставления государственных услуг.

Основными целями и задачами подготовки государственных служащих являются:

- основательная подготовка: получение полноценного, качественного профессионального образования и профессиональной компетенции в области государственного и местного управления, также управления экономикой и ее отраслями;

- приобретение высокого интеллектуального уровня развития, овладение грамотной и развитой речью, широтой и культурой гуманитарного и экономического мышления, высокими нравственными и этическими нормами, правосознанием, навыками научной организации управленческого труда;

- развитие творческого потенциала, собственной инициативы, новаторства и лидерских качеств, ораторского искусства.

Важное место среди мер, направленных на повышение профессионализма государственных служащих, занимает система их обучения, включающая как повышение их квалификации, так и переподготовку. В этих целях разработаны специальные программы, такие как президентская программа «Болашак», система обучения при ряде международных организаций, система стажировок при государственных органах развитых стран и в международных организациях.

Согласно Правилам, в Академии осуществляется переподготовка административных государственных служащих. Повышение квалификации в региональных центрах проходят акимы городов, районов, сел, сельских округов, поселков, их заместители, административные государственные служащие категорий. Число государственных служащих, подлежащих переподготовке и повышению квалификации, определяется кадровыми службами государственных органов в соответствии с выделенными бюджетными средствами.

Обучение государственных служащих в первом полугодии 2006 года производится за счет средств бюджета области на базе Регионального центра обучения.

Планируется повышение квалификации государственных служащих Павлодарской области за рубежом, в бюджете области предусмотрено 10 млн. тенге на повышение квалификации госслужащих за рубежом. Тематика семинаров разнообразна: «Местное государственное управление. Взаимодействие центральных и местных государственных органов»; «Государственный финансовый менеджмент»; «Индустриально-инновационное развитие. Система управления качеством»; «Оказание государственных услуг населению. Внедрение системы качества на государственной службе»; «Международный опыт в сфере жилищной политики»; «Реформирование государственного сектора. Управление изменениями»; «Социальное

партнерство государственного сектора с населением и неправительственными организациями»; «Модернизация аграрного сектора на региональном уровне. Менеджмент изменений».

Обучение планируется провести для следующих категорий государственных служащих: директора департамента области, заместители акима области, руководитель аппарата акима области, аким города, аким района.

По мнению многих международных экспертов, Казахстан добился значительного прогресса в реформировании государственной службы благодаря целенаправленной политике руководства страны. Опытом, накопленным в республике в этом направлении, всерьез заинтересовались многие государства СНГ.

Закон Республики Казахстан «О государственной службе» кардинально изменил не только механизм найма на государственную службу, но и всю систему правоотношений в сфере государственной службы, привел их в соответствие с изменившимися в последние годы экономическими и политическими отношениями в нашем обществе. Заложена законодательная база, регулирующая весь механизм государственной службы, максимально обеспечивающая ее гласность и открытость.

Законом «О государственной службе» и соответствующими подзаконными актами установлены квалификационные требования, предъявляемые к категориям административных должностей, что является надежным барьером при занятии их некомпетентными служащими. В новом законодательстве определены механизмы контроля профессионализма специалистов путем их периодической аттестации. Таким образом, каждые три года определяется уровень профессиональной подготовки государственных служащих, их правовой культуры и способности работать с людьми. По результатам аттестации специальная комиссия каждого государственного органа выносит решение о служебном соответствии либо увольнении того или иного сотрудника. Комиссии имеют также право рекомендовать госслужащему пройти соответствующее обучение, необходимое для повышения квалификации.

В "Концепции обучения государственных служащих РК" ставится требование к системе обучения как подготовки "компетентных, высоконравственных руководителей современной формации", конечно, высоконравственными должны быть не только руководители, но и все государственные служащие, независимо от рангов [7].

Для реализации территориальной политики переподготовки и повышения квалификации кадров местного управления формируется система мотивации обучения в форме дополнительного профессионального образования. Имеется три группы мотивов, побуждающих людей к обучению: принуждение (возможность наказания), материальная заинтересованность и сознательность, связанная со стремлением индивидуума занять более высокое

место в иерархии структур управления за счет подтверждения своего профессионального уровня. В чистом виде эти побудительные мотивы выступают редко, каждый из них представляет собой сложное социально-психологическое явление, трудно поддающееся количественному измерению. Конечно, в реальной практике мотивы, побуждающие кадры местного управления к дополнительному профессиональному образованию, переплетаются. Однако, абстрагируясь от влияния других мотивов, можно каждый из них рассматривать отдельно, ставя в соответствие ему тот или иной ведущий метод управленческого воздействия.

Методы административного управления воздействуют в основном на фактор мотивации обучения в системе дополнительного профессионального образования в направлении, связанным с принуждением, потенциальной возможностью наказания (понижение в должности, увольнение). Административные методы управления взаимодействуют с правовыми методами управления и связываются с реализацией общественных экономических интересов. Так, контроль за соблюдением норматива периодичности обучения обеспечивает необходимое соответствие уровня профессиональных знаний и деловой квалификации служащих.

Административные методы формирования побудительных мотивов к дополнительному профессиональному обучению достаточно эффективны на современном этапе экономических реформ, являются органической составной частью инструментария воздействия на мотивацию интересов. Возможно, в перспективе область их применения будет весьма значительна.

Другую группу методов воздействия на мотивацию служащих к повышению квалификации составляют экономические методы управления. Следует отметить, что проблема создания и функционирования действенной системы стимулов дополнительного профессионального обучения еще ждет своего решения. Ведь значительная часть затрат на переподготовку и повышение квалификации кадров местного управления берут на себя местные и региональные бюджеты, то есть общество. Однако вклад дополнительного профессионального обучения в конечные результаты социально-экономического развития муниципальных образований еще не достаточен.

Можно возразить, что существуют методические трудности с количественной оценкой величины такого вклада. Это, конечно, верно, однако определившиеся практически повсеместно тенденции снижения качества жизни населения и падения производства свидетельствуют, в частности, о низкой квалификации служащих в целом, а, следовательно, и о недостаточной эффективности системы дополнительного профессионального образования. Это объясняется рядом причин. Среди главных надо указать отсутствие нормативных актов, обеспечивающих прямую связь возросшей квалификации служащего органов местного управления после обучения с его должностным продвижением, служебным статусом, установление надбавок к окладам после

подтверждения аттестационной комиссией его новой, более высокой квалификации.

До настоящего времени остаются проблемными вопросы переподготовки. По отчетным данным за 2005 год в Акмолинской, Алматинской, Актюбинской, г. Астана, ВКО, Жамбылской, Костанайской, Кызылординской, ЮКО прошли переподготовку 1274 госслужащих. В Атырауской, ЗКО, Карагандинской, Мангыстауской, Павлодарской, СКО не было переподготовки.

Необходимо провести анализ ситуации обучения в региональном центре обучения, совместно с кадровыми службами местных госорганов сделать анализ потребности в обучении.

В качестве положительного момента в построении системы постоянного информирования государственных служащих является функционирование веб-сайта Агентства РК по делам государственной службы в Интернете (www.gosslugba.kz). Сайт агентства начинается с раздела «Законодательство РК о государственной службе», который включает в себя перечень и полные тексты всех нормативных правовых актов, регулирующих сферу государственной службы.

На сайте размещена информация о текущих вакансиях на государственной административной службе в местных и центральных государственных органах, нашей страны, представлены тестовые задания на знание законодательства, используемые при приеме на административную государственную службу.

Кроме того, на веб-сайте публикуются информационно-аналитические материалы по актуальным вопросам реформирования и совершенствования государственной службы, текущая информация агентства по вопросам практической реализации законодательства о государственной службе, а также о структуре агентства. В этом же разделе размещена статья о казахстанской модели государственной службы, которая детально поясняет ее содержание, цель и принципы функционирования [8].

На веб-сайте есть раздел «Вопросы и ответы», который позволяет гражданину нашей республики, независимо от того, где он проживает, напрямую, через электронную почту общаться со специалистами агентства.

Открытие веб-сайта является частью проекта по разработке и внедрению информационной системы управления кадрами государственной службы. Система призвана улучшить информационное обеспечение государственного регулирования кадровых процессов в сфере административной государственной службы, обеспечить мониторинг кадров, кадрового резерва, программ подготовки и переподготовки кадров, конкурсный прием на административные государственные должности. Есть все основания полагать, что функционирование этой системы во всех государственных органах приведет к общему повышению уровня информатизации государственных органов управления.

Институциональной основой для обучения специалистов за рубежом стал принятый в прошлом году указ о переподготовке и повышении квалификации госслужащих, который и определил механизм отбора, основанный на принципах равного доступа и открытости.

Агентство заказывает специальные курсы в соответствии с потребностями госорганов и заключает договоры с ведущими зарубежными учебными центрами, предъявляя высокие требования к качеству обучения и условиям пребывания казахстанских участников. Это существенно повышает имидж нашей республики за рубежом. Казахстан стал первым среди стран СНГ, кто может позволить себе обучать государственных служащих за границей за счет государства. Ранее государственные органы обучали госслужащих за счет грантов зарубежных фондов, других государств.

В 2005 году организованы учебные поездки госслужащих среднего и высшего звена управления в Йельский университет (США), Национальную школу администрирования Франции, Потсдамский университет (Германия), Лондонскую школу экономики и политических наук (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Голландский институт государственного управления (Нидерланды) и Школу государственной политики в Сингапуре. Правительство Китайской Народной Республики планирует выделить Казахстану безвозмездную помощь в размере пяти миллионов юаней на обучение казахстанских госслужащих в Китае. По оценкам международных экспертов, китайские университеты дают образование, соответствующее высоким международным стандартам.

В местных бюджетах также предусматриваются средства на обучение кадров, в том числе и в других странах. Например, только в бюджете Павлодарской области на 2006 год на повышение квалификации госслужащих за рубежом запланировано десять миллионов тенге.

Следует также отметить, что госслужащие, выезжающие на обучение за рубеж за счет республиканского или местного бюджетов, заключают контракт, предписывающий обязательную отработку на государственной службе в течение одного года после завершения обучения. За соблюдением контрактных обязательств госслужащих, обучавшихся за рубежом, мы осуществляем контроль и ведем мониторинг.

Программы учебных курсов за рубежом сгруппированы по трем ключевым направлениям. Первое - государственная социально-экономическая политика (например, индустриально-инновационное развитие: опыт зарубежных стран, стандартизация и сертификация: система менеджмента качества, экономика развития и глобализация). Второе - государственная правовая политика (международный опыт в сфере борьбы с коррупцией, наркобизнесом, терроризмом). Третье направление - государственное управление (модернизация системы государственного управления, управление человеческими ресурсами, децентрализация, электронное правительство, этические стандарты).

Наряду с обучением в учебных центрах казахстанские госслужащие посещают профильные госорганы в стране пребывания как на центральном, так и на местном уровнях.

3 ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

3.1 Совершенствование системы обучения государственных служащих

На современном этапе развития в республике происходят динамичные изменения, как в государственной, так и в общественной жизни казахстанцев. Реалии современной жизни заставляют своевременно реагировать на происходящие в мире и государстве изменения. В данном аспекте актуализируется роль государственных служащих как проводников государственной политики.

В разработке современной государственной кадровой политики следует учитывать, прежде всего, нынешние реалии и потребности страны. И это главная предпосылка обеспечения научности и реалистичности кадровой политики в Казахстане. Учет перспектив развития кадровых процессов в условиях правового, демократического государства позволяет определить ряд сущностных черт новой государственной кадровой политики, теоретико-содержательные ее принципы. Государственная кадровая политика должна быть: научно обоснованной, созидательной, учитывающей потребность государства в кадрах, но в то же время определять последовательность решения стратегических задач; комплексной, учитывающей различные аспекты решения кадровых вопросов (экономические, социальные, политические, нравственные и др.); перспективной, имеющей опережающим характер, рассчитанной на формирование кадров "новой генерации"; демократической по целям, социальной базе, механизму решения кадровых вопросов; духовно-нравственной, воспитывающей в каждом работнике, государственном служащем человеколюбие, честность и гражданскую ответственность за порученное дело и личное повеление; правовой, осуществляемой в рамках и на основе закона. Как известно, свои задачи государство решает через государственную службу, являющуюся комплексным правовым и социальным институтом, функционирующим посредством освоения людьми профессиональной деятельности по реализации компетенций государственных органов и государственных должностей.

Госслужащий должен владеть систематизированными знаниями о политической системе общества, государственной службе и новой государственной идеологии в пределах своей должностной компетентности, а также о вышестоящей и нижестоящей структурах управления, их функциональном назначении, организации деятельности и т.п.

Государственный служащий должен иметь специальные знания и умения, включенные в государственный стандарт профессиональной квалификации и исполнения должностных обязанностей, по которым должен реально оценивать себя самого и людей, с которыми он работает. Также госслужащий должен обладать общепрофессиональными умениями и навыками: саморегуляцией и самоорганизацией, принятием эффективных решений; распознаванием людей в процессе непосредственного общения;

знанием особенностей создания команды и необходимого климата для ее работы; построением системы мотивации труда в коллективе на основе отношений сотрудничества, организации коллективного решения проблем и нововведений; владением техникой ведения и разрешения конфликтов; знанием иностранных языков и т. д.

Реалии нашего времени заставляют государственные службы выполнять дополнительные функции, но необходимые для дальнейшего развития страны, например, возрастает необходимость проведения мониторинга рынка труда, потребности в определенных категориях специальностей и профессий. Вузам такая деятельность не выгодна, так как они исходят из пополнения своего бюджета за счет обучения популярным специальностям, при этом у государства нет необходимости в стольких юристах, таможенниках и нефтяниках, в то время, когда на настоящий момент востребованы строительные специальности, менеджеры и просто преподаватели начальных классов.

Государственная служба должна исходить из идеи служения человеку и обществу, удовлетворения естественных и приобретенных прав, свобод, законных интересов, закрепленных в нормативных актах. Государственные служащие имеют дело не только с законами, другими нормативными актами, но и с моральными нормами. Идея соблюдения моральных норм особенно важна для сферы государственной службы, ибо люди оценивают деятельность госслужащих не только с позиции соблюдения и реализации ими законов, но и с позиции соответствия их поведения и соблюдения этических норм.

Сегодня использованы далеко не все ресурсы повышения эффективности кадрового менеджмента в самих государственных органах. До сих пор обучение и повышение квалификации государственных служащих основано не на выявленных потребностях в обучении, а на программах, утвержденных до начала учебного года. Бюрократический механизм не позволяет быстро отреагировать на возникшую потребность заменить тему обучения на более актуальную.

Как следствие динамичного развития можно констатировать, что в настоящее время за 2 года законодательная база изменяется в среднем на 25-30%, ежегодно появляются новые термины из разных сфер государственного управления, но необходимые в работе каждого госслужащего, как например: аутсортинг, кластеры, хурал, диверсификация и др. Почти все государственные учреждения оборудованы оргтехникой и компьютерами, при этом периодически внедряются новые программные обеспечения, создаются локальные сети, совершенствуются средства связи и обмена электронной информацией. В соответствии с ежегодными посланиями Президента Казахстана, в которых обозначаются дополнительные ключевые направления развития государства и общества, вырабатываются новые стратегии, основным проводником и реализатором которых являются государственные службы.

Все вышеизложенное показывает, как быстро меняется ситуация, и как гибко должна реагировать на происходящие изменения государственная служба. Это показывает, что в настоящее время, проводить повышение квалификации 1 раз в 3 года является недостаточным. Должна быть построена, функционировать система постоянного обучения, информирования, повышения профессионального уровня государственных служащих. При этом, недавно созданный и начинающий функционировать Региональный центр обучения для государственных служащих является лишь элементом в механизме постоянного обучения, который должен быть создан в регионе. Должна действовать система постоянного информирования госслужащих о всех изменениях и новшествах, необходимых для более эффективной работы. В настоящее время, когда компьютеризируются все госорганы и в каждом ведомстве создаются свои порталы и локальные сети, связывающие центральные аппараты с территориальными органами в областных центрах и дальше в городах и районах, думается, для повышения качества работы своих служащих на это способен любой государственный орган. В данном случае затраты на информационно-техническое обеспечение персонала окупятся эффективностью работы служащих.

До сих пор на местах госорганы не используют все разнообразие форм обучения госчиновников, кроме курсов повышения квалификации с отрывом от производства. Так, правовой всеобуч по изучению отраслевых нормативно-правовых актов наиболее эффективен именно в самих госорганах, специализирующихся на тех или иных вопросах.

Создание эффективной системы обучения госслужащих – это и обучение на рабочем месте, и стажировки, и переподготовка и повышение квалификации в Региональном центре обучения и в Академии государственного управления и очень важно кадровым службам определять кого, где, когда и чему обучать. Пока в большинстве случаев это происходит стихийно.

В этой связи необходимо обучение самих сотрудников кадровых служб. Необходимы современный модуль и учебные пособия по кадровому менеджменту и кадровой политике для государственной службы.

В свете вышеизложенного, обучение становится одним из приоритетных условий повышения эффективности и качества государственного управления. Поэтому развитие системы обучения государственных служащих должно оставаться центральным вопросом в ближайший период.

Павлодарская региональная школа управления в результате проведения наблюдения, анкетных опросов, интервью, тестирований государственных служащих получили следующие выводы:

- чем ниже должность чиновника, тем сложнее вызвать в нем живой интерес к каким-либо изменениям в местном управлении;

- если отраслевые профессиональные знания находятся на удовлетворительном уровне, то управленческая квалификация требует серьезного повышения;
- знания и навыки, получаемые в ходе обучения, практически не меняют стереотипов и отношения чиновников к новым реалиям современной жизни: появлению различных неправительственных общественных фондов и организации; многопартийности, необходимости диалога с гражданами;
- не происходит делегирования отдельных функций и полномочий государства различным секторам общества.

Региональная модель образования данной категории служащих должна быть частью социально-культурного развития республики, общей системы образования как жизнеобеспечивающей системы государства, ориентирующей сознание политиков, финансистов, чиновников на государственные интересы Казахстана, в конечном итоге - на проблемы третьего тысячелетия.

Рассматривая проблемы подготовки, следует отдельно выделить такую важную проблему, как повышение квалификации госслужащих. Не секрет, что зачастую, как показывает опыт изучения системы повышения квалификации кадров государственной службы развитых стран Западной Европы, Японии и США превалирует профилирующее образование, элементный подход [9]. Согласование учебных дисциплин осуществляется на уровне отдельных структурных компонентов содержания. Эти связи, как правило, реализуются преподавателями бессистемно, на интуитивной основе. При этом цели дисциплинарной подготовки не всегда адекватно учитывают конечные цели повышения квалификации государственных служащих. Основа решения этой проблемы - целенаправленное объединение всех дисциплин курса повышения квалификации госслужащих для целостного изучения государственной службы как отрасли профессиональной деятельности человека.

Основные задачи в области повышения квалификации государственных служащих определены в Законе Республики Казахстан «О государственной службе» от 04.06.2001 г., Указе Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2003 года «О кадровом резерве государственной службы», Указе Президента Республики Казахстан от 21.01.2000 г. «Об утверждении Правил проведения аттестации административных государственных служащих» и в ряде законодательных и нормативных правовых актов.

Современные кадровые службы не отвечают новым тенденциям социально-экономической жизни. Их деятельность в основном ограничивается решением технических вопросов приема и увольнения персонала, оформления кадровой документации. Как правило, на предприятиях отсутствует система работы с кадрами, прежде всего система научно обоснованного изучения способностей и склонностей, профессионального и должностного продвижения работников в соответствии с их деловыми и личными качествами. Структура кадровых служб,

качественный состав и уровень оплаты труда их работников не соответствуют задачам реализации новой кадровой политики. В стране в мизерных масштабах ведется подготовка специалистов для работы в кадровых службах.

Совершенствование деятельности кадровых служб необходимо вести в следующих направлениях:

- укрепление кадровых служб квалифицированными и высокооплачиваемыми специалистами;
- обновление научно-методического обеспечения кадровой работы, а также ее материально-технической базы;
- переход от преимущественно административно-командных методов управления кадрами к демократическим формам оценки, подбора и их расстановки, гласности в кадровой работе;
- основной формой привлечения необходимы специалистов и квалифицированных рабочих для предприятий должны стать договоры с учебными заведениями;
- планомерная работа с руководящими кадрами, с резервом для выдвижения, которая должна строиться на таких организационных формах, как планирование деловой карьеры, ротационные передвижения руководителей и специалистов, обучение на специальных курсах и стажировка на соответствующих должностях.

На ближайшее будущее приоритетными должны быть задачи:

- повышение имиджа и престижа государственной службы путем дальнейшего совершенствования системы оплаты труда и социальной защиты государственных служащих и проведения целенаправленной имиджевой политики;
- совершенствование системы обучения и развития государственных служащих с учетом передового международного опыта и подготовка управленческих кадров с учетом потребностей государства;
- модернизация системы государственной службы на всех уровнях государственного управления, внедрение современных управленческих и информационно-коммуникационных технологий в государственных органах и переход на международные стандарты предоставления государственных услуг.

Важнейшей составной частью кадрового планирования представляется планирование потребности в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих.

Оценка потребностей лежит в основе определения основных целей повышения квалификации и организационного развития, от нее зависят также структура и содержание учебных программ, которые в свою очередь определяют методы обучения, дающие наибольший эффект. Так, расчет потребности в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих органов исполнительной власти представляет собой оценку количества государственных служащих соответствующего органа по группам государственных должностей, видам, формам, направлениям и срокам

обучения, для которых обучение в текущем году является обязательным или целесообразным.

В процессе деятельности по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих кадровым службам органов государственного управления необходимо налаживать и в дальнейшем постоянно поддерживать связь с учебными заведениями, осуществляющими подготовку и повышение квалификации государственных служащих, получать от них программы учебных курсов, семинаров по интересующим направлениям и тематике, информацию об открытии новых учебных учреждений, факультетов, стоимости обучения и др.

Поскольку организация повышения квалификации является одним из основных направлений деятельности кадровых служб органов государственного управления, целесообразно образовать в составе кадровых служб самостоятельные подразделения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих и возложить на них выполнение таких основных функций, как:

- планирование текущей и перспективной потребности в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих;
- разработку организационных мероприятий по переподготовке и повышению квалификации различных категорий государственных служащих;
- определение эффективности переподготовки и повышения квалификации.

В целях правильной оценки состояния работы по организации повышения квалификации служащих и качественном планировании этой деятельности, кадровым службам необходимо определить минимальный уровень профессиональных знаний для каждой категории чиновников.

Потребность в переподготовке и повышении квалификации следует определять с учетом:

- целей и задач органа государственного управления, определяемых соответствующим положением об органе государственного управления, постановлениями, распоряжениями и заданиями вышестоящих органов;
- перспектив развития отраслевой системы управления;
- предполагаемых изменений в организационной структуре и штатном расписании;
- анализа количественного и качественного состава государственных служащих;
- планов должностного продвижения (карьеры) и ротации государственных служащих;
- предложений руководителей структурных подразделений;
- выявления заинтересованности самих государственных служащих в повышении своей квалификации;
- видов, форм, направлений и периодичности обучения.

В процессе работы по определению потребности в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих отделам кадров следует непосредственно контактировать с руководителем органа государственного управления и его заместителями, всеми структурными подразделениями органа государственного управления как проблемными (основными), так и функциональными (обслуживающими) отделами кадров подведомственных государственных органов в соответствии со структурой системы управления, а также учебными учреждениями, получая от них необходимую информацию.

Первоначально следует определить предварительную потребность в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих, в том числе резерва на выдвижение, исходя из концепции развития органа государственного управления, подведомственной системы управления и сложившейся кадровой ситуации.

Необходимо отметить, что использование моделей определения потребности в подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих в значительной степени облегчается при наличии в органах государственного управления автоматизированных информационных систем управления кадрами, основу которых составляют базы данных, создаваемые на основе первичной учетной информации о кадрах государственных служащих.

С помощью автоматизированной информационной системы обеспечивается возможность многоаспектного анализа данных о кадровом составе органа государственного управления, а также построения математических моделей и прогнозирования развития кадров. Она позволяет решать задачи оперативного управления и выработки долгосрочных стратегических решений по проведению кадровой политики.

Предварительно рассчитанную потребность в повышении квалификации и переподготовке государственных служащих следует уточнять на основе анализа и учета предложений руководителей структурных подразделений, которые могут оформляться в виде заявок структурных подразделений, и изучения мотивации самих государственных служащих в получении дополнительных профессиональных и других знаний, необходимых для выполнения должностных функций.

Совершенствование планирования потребности в росте квалификации руководителей и специалистов органов местного управления представляет широкий комплекс проблем, охватывающий различные стороны управления кадровым потенциалом государственной службы. Реализация их требует согласованных мер по реформированию органов государственного управления и развитию кадрового потенциала государственной службы, важнейшим средством которого является повышение квалификации. Особую важность в этих условиях приобретает обеспечение необходимой динамичности,

целенаправленности работы по повышению квалификации, отвечающей требованиям проводимых реформ.

В методологии планирования кадрового обеспечения в числе основных задач должны получить развитие вопросы совершенствования системы кадрового движения для работников номенклатуры министерств, ведомств и других государственных органов; планирования работы с резервом и его движения; организации кооперации учебных заведений сети последипломного образования с различными научно-исследовательскими институтами, отраслевыми и информационным центрами; обеспечения подготовки кадров для государственных программ; разработки организационного механизма подбора преподавателей для учебных заведений из числа крупных специалистов; организации стажировок преподавателей.

Одним из направлений повышения надежности процедуры установления обоснованных государственных заказов на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих может служить переход к планированию мероприятий по формированию у работников потребности в определенном образовании. Переход к целевым комплексным программам управления подготовкой государственных служащих может обеспечить необходимый уровень достоверности государственного заказа. Основное содержание такой формы планирования подготовки работников заключается в разработке интегрированных мероприятий по привлечению органов государственной власти к активному участию в решении вопросов формирования кадров.

Введение в практику планирования повышения квалификации программного подхода обеспечит согласование потребностей государственной службы и системы последипломного обучения, повысит эффективность учебного процесса за счет усиления целевой направленности обучения, создаст условия для гибкого реагирования на изменяющиеся условия, характерные для динамичного развития экономики.

Важное место среди методов реализации территориальной политики повышения квалификации служащих призваны занять не нашедшие сегодня еще широкого применения социально-психологические методы управления. Между тем, недооценка этого фактора в условиях коренных экономических преобразований недопустима, ибо задача использования в своей деятельности различных новшеств часто воздвигает перед работниками аппарата местного управления психологические барьеры, затрудняет готовность к их преодолению. Проводимый специалистами анализ восприятия различных новшеств работниками сферы местного управления свидетельствует, что они в целом позитивно относятся к таким нововведениям, как, например, внедрение современных средств вычислительной техники, оргтехники в практику их работы. В то же время такие «революционные» нововведения, как смена форм управления, необходимость решения принципиально новых задач, вызывает у значительной части служащих внутреннее неприятие, психологический

барьер, который выражается в пассивно-агрессивной позиции, боязни оказаться несостоятельными в глазах руководства, коллег. Поэтому так важно использовать методы управления социально-экономической направленности, способствующие усилению у кадров мотивации к повышению квалификации, повышению уровня готовности воспринимать разного рода новшества.

Также актуальным является правовой аспект механизма реализации территориальной политики переподготовки и повышения квалификации кадров местного управления в системе дополнительного профессионального образования.

Речь идет, в частности, об административно-правовой регламентации функционирования государственной службы.

Недооценка, игнорирование любого из перечисленных аспектов или противопоставление их друг другу может снизить эффективность реализации территориальной политики в области повышения квалификации служащих органов местного управления.

В основе системы подготовки и повышения квалификации кадров местного управления лежат: обязательность периодического и систематического обучения; построение системы обучения на основе квалификационных моделей; органическая связь обучения с аттестацией и служебными перемещениями; сочетание целей обучения с индивидуальными запросами; органическая связь учебных мероприятий с решением общих и частных задач работы с кадрами государственного местного управления.

Реформирование работы с кадрами государственной службы неразрывно связано с созданием системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации ее персонала. Необходимо отметить, что в последние годы в республике проведена определенная организационная работа по реконструированию ряда существующих и формированию новых структур вузовского и послевузовского образования госслужащих.

Однако до настоящего времени имеются значительные противоречия между количественными параметрами обновления кадров государственного управления и качеством кадрового потенциала государственной службы. Недостаточность профессионализма и компетентности государственных служащих нынешнего государственного аппарата признана на официальном уровне. Как показывает практика, значительная часть государственных служащих не имеет должных профессиональных знаний и опыта работы в органах государственного управления, не обладает соответствующей управленческой, социально-экономической, правовой и другими видами необходимой подготовки.

Для качественного улучшения управленческого потенциала кадров государственной службы, в целях обеспечения эффективной деятельности органов государственной власти, необходимо сформировать систему непрерывного профессионального образования государственных служащих.

Ее сущность заключается в целенаправленном, осуществляемом в течение всей служебной деятельности, непрерывном процессе повышения квалификации госслужащих в пределах уровня их профессионального образования. Непрерывное профессиональное образование должно включать:

- профессиональную подготовку лиц, впервые принятых на государственную службу;
- повышение квалификации, подразумевающее периодическое обучение всего контингента государственных служащих (не реже одного раза в пять лет) по основным или дополнительным профессиональным образовательным программам в целях повышения эффективности исполнения должностных полномочий;
- профессиональную переподготовку - обучение лиц, в отношении которых предполагаются должностные перемещения (назначения на государственную должность иного профиля, замещение более высокой должности).

Переход к непрерывному профессиональному образованию должен привести к изменению процесса планирования подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы, поэтому, прежде чем приступить непосредственно к обучающей деятельности, необходимо четко определить следующие моменты:

- цели и задачи обучения, потребность в обучении: численность обучающихся по категориям, формам и видам обучения;
- возможность учебных заведений обучать определенные категории слушателей;
- уровень знаний, перечень навыков, которыми необходимо овладеть в процессе обучения;
- возможность подмены на своих рабочих местах государственных служащих, направленных на обучение;
- степень заинтересованности слушателей в повышении уровня своих знаний, росте квалификации; возможность контроля эффективности обучения.

На начальном этапе планирования первоочередной задачей является определение потребности в обучении государственных служащих. Процесс повышения квалификации должен начинаться со вступления служащего в должность и в дальнейшем периодически повторяться. Периодичность повышения квалификации определяется в зависимости от должности, необходимости обучения новым методам и технологиям управления и от многих других факторов, определяющих условия и характер деятельности государственных служащих. Непрерывность процесса обучения обеспечивается путем рационального сочетания систематического самообразования, краткосрочного и периодически длительного обучения на курсах или в учебных заведениях.

В условиях непрерывного служебного роста кадрового персонала повышение квалификации и переподготовка должны чередоваться. Работники,

имеющие потенциальные способности и стремление к должностному росту, с целью обеспечения непрерывного продвижения должны быть постоянно охвачены одной из форм подготовки и повышения квалификации. При достижении определенного служебного профессионального уровня, соответствующего способностям отдельного индивидуума, его дальнейшее обучение должно проводиться только в системе повышения квалификации с установленной периодичностью обучения.

Наличие такой модели обеспечит переход от периодического к непрерывному обучению государственных служащих; даст возможность прогнозировать состояние уровня профессиональной подготовки государственных служащих; приведет в соответствие уровень знаний, умений и навыков с запросами органов государственного управления; обеспечит четкий порядок прохождения руководителями и специалистами различных ступеней переподготовки и повышения квалификации; организует процесс повышения образовательного уровня государственных служащих на системной и научной основе.

Необходимо совершенствовать систему подготовки и повышения квалификации, внедрять единый стандарт обучения госслужащих во всех регионах, укреплять материально-техническую базу Академии госслужбы. При формировании территориальной политики переподготовки и повышения квалификации работников необходимо руководствоваться следующими основными принципами.

Принцип профессионализма, который в ходе обучения служащих должен стать ведущим, а не одним из многих, не ослабляться и тем более не вытесняться на второй план за счет расширения общеобразовательных учебных дисциплин. Следование этому принципу означает, что при формировании программ дополнительного профессионального обучения ключевое место должны занимать разделы, усвоение материалов которых будет непосредственно влиять на качество выполнения работниками их должностных обязанностей. С другой стороны, предъявляются повышенные требования к квалификации преподавательского корпуса, который должен сочетать собственную высокую общетеоретическую подготовку со знанием фактического положения дел в сфере местного управления.

Политика должна носить целенаправленный характер, что предполагает выбор и обоснование конкретных для рассматриваемого временного периода, группы и специализации работников сферы местного управления целей и задач переподготовки и повышения квалификации. Принципиальным здесь является рассмотрение проблемы повышения квалификации служащих в контексте общей политики кадрового обеспечения местного управления, которая должна обеспечить территориального образования в условиях реформируемой экономики.

Конкретные цели и задачи по переподготовке и повышению квалификации кадров органов местного управления логически вытекают из

существования проблем, возникающих в ходе реализации главной цели кадровой политики. Принцип целенаправленности реализуется непосредственно уже в ходе разработки и политики переподготовки и повышения квалификации кадров при выявлении целей и приоритетных направлений обучения в системе дополнительного профессионального образования.

При формировании политики переподготовки и повышения квалификации работников необходимо ориентироваться на принцип непрерывности дополнительного профессионального образования.

Главное в непрерывности дополнительного профессионального образования служащих - обеспечить постоянный рост их квалификации, исходя из производственной потребности (существующей и прогнозируемой). Речь идет о такой организации повышения квалификации работников органов местного управления, когда содержание текущей учебы тесно связано с предыдущим обучением и обеспечивает необходимое качество выполнения должностных обязанностей. Следующим важным условием непрерывности дополнительного профессионального образования является обоснованный выбор момента обучения, то есть повышение квалификации (переподготовка) должно осуществляться только тогда, когда в этом возникает необходимость. Эти моменты могут определяться, в частности, результатами аттестации, назначением на вышестоящую должность или изменением критериев оценки деятельности служащего на той же должности в связи с возникновением принципиально новых задач управления и т.п. Критерии оценки могут изменяться в ходе существенных экономических преобразований, таких, например, как, переход к новому механизму территориального хозяйствования и т.п.

Политику переподготовки и повышения квалификации следует рассматривать в контексте общей политики кадрового обеспечения местного управления.

Комплексный подход к формированию механизма реализации территориальной политики дополнительного профессионального образования кадров местного управления означает также рассмотрение его как системы, состоящей из элементов и имеющей определенную внутреннюю организацию. Комплексный подход способствует сбалансированному функционированию всех звеньев рассматриваемого механизма, ликвидирует диспропорции и противоречия между различными сторонами процесса дополнительного профессионального образования.

Эффективность определяется по степени достижения поставленных целей дополнительного профессионального образования. Составляющими общей эффективности являются в первую очередь социальная и экономическая эффективность. Если первая проявляется в улучшении показателей качества жизни населения, то вторая - в приросте результативности всего хозяйства муниципального образования. Соблюдение принципа эффективности необходимо, так как обществу не нужны затраты на

переподготовку и повышение квалификации управленческих кадров, если последние не способны добиться улучшения положения дел в экономике, роста качества жизни населения муниципального образования.

Учитывая приоритеты развития казахстанского общества, происходящие изменения в органах государственного управления, можно определить главную цель стратегии реформирования управления кадрами, которая заключается в формировании профессионального корпуса государственных служащих и наиболее полном использовании их кадрового потенциала на основе функционирования эффективной системы управления кадрами и сочетания общественных и личных интересов служащих [10].

Научно-практические новации, черпаемые из опыта развитых государств, нуждаются в адаптации к казахстанским условиям. Исследование и обобщение мирового опыта позволили выявить ряд особенностей управления кадрами государственной службы за рубежом, которые не реализованы в отечественной практике. К таким особенностям следует отнести высокий престиж государственной службы, значительный уровень социальной защищенности, соответствие заработной платы вознаграждению за эквивалентный труд в частном секторе, эффективная система мотивации государственных служащих, наличие системы подбора и оценки кадров, выделения большого внимания профессиональной подготовке и профессионализму служащих.

Более глубокого и детального изучения зарубежного опыта в дальнейших исследованиях требуют вопросы определения оптимальной численности государственного аппарата; информационного, методического и документационного обеспечения управления кадрами; оценки кадрового потенциала государственных служащих и способностей к управленческой деятельности; организации непрерывного обучения государственных служащих.

3.2. Предложения по внедрению дистанционной формы обучения государственных служащих

В настоящее время все государственные органы компьютеризируются и в каждом ведомстве создаются свои порталы, веб-сайты и локальные сети, связывающие центральные аппараты с территориальными органами в областных центрах и дальше в городах и районах. Указанные локальные сети могут использоваться как дополнительный элемент повышения квалификации государственных служащих путем внедрения и использования через них дистанционного обучения. В данном случае затраты на информационно-техническое обеспечение и внедрение электронного обучения персонала в будущем, как показывает зарубежный опыт, окупаются повышением эффективности работы служащих. Система профессионального образования

госслужащих должна позволить им обучаться постоянно, по мере возникновения у них потребности в новых знаниях.

Следует отметить, что использование дистанционного обучения в повышении квалификации служащих уже активно используется, например, государственными службами стран Западной Европы, а также крупными частными компаниями и корпорациями. В Казахстане данный вид обучения апробирован и применяется в обучении кадров в отдельных крупных коммерческих структурах.

В настоящее время дистанционное обучение является самым перспективным методом: организуются интернет-курсы, создаются интернет-университеты, которых в настоящее время становится больше. В качестве примера можно назвать Открытый университет бизнеса и информационных технологий в РФ. Если говорить о традиционных вузах, то пионером и лидером, развивающим интернет-обучение в России, является МЭСИ.

Чтобы в некоторой мере оценить логичность возникновения и востребованность дистанционного обучения обратимся к истории развития учебного процесса. Ранее, когда нужно было обеспечить «штучную» подготовку специалистов, применялось индивидуальное обучение. С развитием индустриализации понадобилось много специалистов, пришлось перейти на классно-урочную систему. Классно-урочная система, согласно экономическим параметрам (с учетом административного и вспомогательного персонала учебного заведения), в 3-4 раз более выгодна, чем индивидуальное обучение. Но класс задач все время расширяется, обучение становится более массовым, поэтому возникает такая форма, как дистанционное обучение. Решив использовать дистанционное образование, необходимо ясно понимать его достоинства и недостатки, а также оценить область применимости этого способа обучения, провести экономические оценки, определить педагогическую эффективность использования той или иной схемы дистанционного обучения и т.д.

В качестве учебно-методических материалов в дистанционном обучении помимо книг, используются обучающие компьютерные программы, различные тренажеры.

Существует различные схемы организации дистанционного обучения, приведем основные ее схемы.

Первая схема организации - самообучение. В данном случае требуется качественная обучающая компьютерная программа, которая поддерживает диалог с обучаемым и выстраивает индивидуальную траекторию обучения. Для министерств и ведомств такая схема перспективна и эффективна. Средства один раз вкладываются в качественную обучающую компьютерную программу, обеспечивают на рабочих местах доступ к информационным ресурсам и возможность получения справочной информации, и в результате достигается цели. А основная цель обучения - это повышение эффективности

основной производственной деятельности за счет роста уровня подготовленности кадров.

Вторая схема организации дистанционного обучения - классическая, с преподавателем, когда есть качественная обучающая компьютерная программа, а преподаватель организует либо обратную связь, либо просто ведет занятие со слушателями, проводит консультации в режиме «он-лайн» и т.д. Преимущества следующие: преподаватель может вести занятие не в вузе или учебном центре, а со своего рабочего места, как и обучаемые.

Третья схема дистанционного обучения – смешанное обучение. Это сочетание дистанционного обучения с очным обучением: обучаемые входят в суть предмета, находясь на местах, а потом приезжают в учебный центр, где с ними проводят очные занятия. Для примера возьмем два курса – «Муниципальный менеджмент» и «Управление проектами». Если раньше обучаемые приезжали в учебный центр и очно прослушивали одну неделю один курс и одну неделю - другой, то сейчас они могут дистанционно учиться по двум курсам сразу. При этом, они пишут итоговые работы по обоим дисциплинам, готовят их, а потом приезжают на неделю в учебный центр и сдают итоговые работы по обоим курсам. Данная форма дистанционного обучения позволяет существенно сократить расходы и обычно не встречает «сопротивления» со стороны обучаемых. В настоящее время данный метод широко используется в Америке, где признан самым эффективным и перспективным.

Также важной формой организации дистанционного обучения является дистанционное тестирование при формировании очных групп. Очень часто набирают учебные группы смешанного состава, и приезжает половина хорошо подготовленных людей, а половина – с «нулевыми» знаниями. Читают обычно для среднего уровня, поэтому половина ничего не понимает, второй половине скучно. Поэтому правильно при формировании группы провести дистанционное тестирование, по результатам которого разделить обучающихся.

В государственных структурах с «изолированной» внутренней сетью возможна организация смешанного обучения, когда специалист из «внешнего» учебного центра приезжает, проводит вводную консультацию, затем сотрудники некоторое время учатся самостоятельно, пользуясь образовательными ресурсами во внутренней корпоративной сети, а потом организуется очное тестирование и сертификация.

Дистанционное обучение можно организовать и в отсутствии локальной сети. Например, задачу обеспечения тестирования персонала в режиме отсутствия каналов электронной связи можно решить путем доставки, на рабочее место сотрудника соответствующих программ на дискете и использования дисководов. Тесты открываются, тестируемый на них отвечает, результаты тестирования кодируются и сохраняются на дискете, которая доставляется обратно.

С затратами на разработку учебной программы дистанционного обучения дело обстоит следующим образом. Во-первых, все зависит от того, какого уровня электронные средства обучения используются. При этом можно ввести следующие градации: например, цена разработки простого электронного учебника - порядка 3 тыс. американских долларов; тренажер по специализированному программному обучению стоит около 6-9 тыс.; тренажер по аппаратной части, когда приходится строить моделирующий алгоритм - 9-15 тыс.; далее – курсы, связанные с обучением по бизнес-технологиям, где цены на разработку начинаются от 15 тыс. Приведены российские цены московских коммерческих учебных центров. Думается в наших условиях цены на эти услуги могут быть намного ниже.

Оценки эффективности дистанционного обучения можно получить, исходя из опыта западных фирм, потому что они этим занимаются гораздо дольше. И, поскольку, они продолжают развивать дистанционное обучение, то, видимо, это действительно выгодно. Как классно-урочная система в 3-4 раза более эффективна, чем индивидуальное обучение, так и дистанционное обучение из стратегических соображений при условии правильной организации должно быть в 3-4 раза эффективнее классно-урочной системы обучения.

Дистанционное образование - это уникальная технология, которая основана на использовании широкого спектра традиционных, современных информационных и телекоммуникационных технологий и технических средств, которые позволяют выбирать слушателю удобный график обучения и комплекс дисциплин в соответствии с государственными образовательными программами.

Введение дистанционного обучения поможет решить проблему переподготовки и повышения квалификации госслужащих на местах без выезда сотрудников в областной центр. Для внедрения дистанционного обучения государственной службе необходимо подготовить курс лекций для дистанционного обучения госслужащих, наладить технического оборудования для проведения дистанционного обучения, подготовить соответствующий специалистов-преподавателей дистанционного обучения.

Вместе с большими количественными показателя, дистанционное обучение является привлекательным для обучения государственных служащих, так как, помимо экономии времени и финансовых средств, имеет ряд других важных преимуществ:

- государственный служащий обучается без отрыва от производства, процесс учебы проходит посредством его рабочего компьютера, подключенного к локальной сети, в перерывах или в специально отведенное время;
- практичность данной формы обучения заключается в том, что обучающемуся предоставляется больше выбора в последовательности

изучения предметов, форм обучения, возможно также организовать прямое общение с конкретным преподавателем в интерактивном режиме;

- появляется значимая для центральных и территориальных органов возможность доступа в отдаленные от центра города и районы, где крайне ограничены возможности получения достойного уровня образования и организации быстрой двусторонней связи.

Для государственных структур существует еще одна проблема, которая подталкивает к организации дистанционного обучения. Так, еще имеет место актуальная проблема, когда государственные организации готовят специалистов, доводят до определенного уровня и служащий начинает представлять из себя подготовленного специалиста, порой он уходит в коммерческие структуры за более высокой зарплатой, и процесс начинается с самого начала. Причем текучесть кадров в отдельных государственных ведомствах до сих пор доходит до 25-30% в год. Понимая это, государственные структуры должны осознавать, что правильнее вкладывать деньги в автоматизированную систему дистанционного обучения, в разработку обучающих компьютерных программ, во все то, что позволяет снизить стоимость обучения в расчете на одного человека.

Мировой опыт доказывает высокую мобильность информационных образовательных технологий. Эта форма обучения все шире внедряется в ведущих государствах мира. К примеру, в США дистанционные образовательные программы составляют 25% от всех образовательных программ страны. Их используют для повышения квалификации своего персонала не только государственный аппарат, но и такие известные во всем мире компании, как Дженерал Моторс, Федерал Экспресс, корпорация АйБиЭм и др.

Как видно из выше перечисленного выше, у дистанционного обучения большое количество положительных моментов. Однако, внедрение нового требует наличия определенной базы и в данной ситуации нельзя не отметить все еще слабую компьютерную оснащенность районных центров и отдаленных сел, а также недостаточный уровень компьютерной грамотности служащих. Думается в перспективе данная проблема все же найдет свое постепенное решение, так как будущее принадлежит именно дистанционному обучению как наиболее перспективному и мобильному подходу к образовательной системе.

С учетом изложенного, в итоге можно сделать вывод, что внедрение и организация дистанционной формы обучения позволят повысить эффективность учебного процесса и поднять уровень качественной составляющей кадровой работы государственных органов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На современном этапе развития в республике происходят динамичные изменения, как в государственной, так и в общественной жизни казахстанцев. Реалии современной жизни заставляют своевременно реагировать на происходящие в мире и государстве изменения. В данном аспекте актуализируется роль государственных служащих как проводников государственной политики.

Казахстану нужны профессиональные менеджеры в государственном управлении, быстро реагирующие на изменяющиеся условия, способные предупреждать потенциальные угрозы для государства, эффективно исполнять служебные обязанности, соблюдая принцип законности.

Большая работа, проводимая в Казахстане, по созданию эффективной государственной службы и современной структуры государственного управления является важнейшим условием успешного поступательного развития нашего общества. Проведенные исследования свидетельствуют о том, что состояние кадрового потенциала государственных служащих оказывает существенное влияние на решение многих вопросов государственного и общественного строительства, а качество кадровой составляющей остается определяющим фактором эффективности принимаемых на государственном уровне социально-экономических и политических решений.

Наиболее существенные результаты проведенного исследования выражаются в следующих заключениях и рекомендациях.

В диссертационной работе предложено выработать действенную кадровую политику, направленную на формирование профессионального корпуса государственных служащих и наиболее полном использовании их кадрового потенциала. При этом, при реформировании кадровой политики акцентировать внимание на формировании системы непрерывного образования государственных служащих, направленной на повышение профессионализма кадрового корпуса государственной службы.

В современных условиях необходимо своевременно реагировать на динамичные изменения, происходящие как в стране, так и мире в целом. Как следствие динамичного развития можно констатировать, что в настоящее время за 2 года законодательная база изменяется в среднем на 25-30%, ежегодно появляются новые термины из разных сфер государственного управления, но необходимые в работе каждого госслужащего, такие как например: аутсортинг, кластеры, хурал, диверсификация и др. Почти все государственные учреждения оборудованы оргтехникой и компьютерами, при этом периодически внедряются новые программные обеспечения, создаются локальные сети, совершенствуются средства связи и обмена электронной информацией, которыми необходимо владеть на профессиональном уровне. В соответствии с ежегодными посланиями Президента Казахстана, в которых обозначаются дополнительные ключевые направления развития государства и общества, вырабатываются новые стратегии, основным проводником и реализатором которых являются государственные службы.

Все вышеизложенное показывает - как быстро меняется ситуация, и как гибко должна реагировать на изменения государственная служба. С учетом изложенного, в настоящее время проводить повышение квалификации 1 раз в 3 года является недостаточным. Для того, чтобы побудить государственных служащих постоянно повышать свой профессиональный и общеобразовательный уровень думается целесообразным сократить сроки аттестации, сделав их ежегодными на примере ведущих западных стран. При этом, для оптимизации организации ежегодного повышения квалификации и аттестации госслужащих в качестве альтернативы можно, например, два года проводить тестирование на местах без отрыва от производства посредством электронной связи или бумажных тестов, на третий год приглашать в территориальный центр.

Дополнительно должна быть построена и функционировать система постоянного обучения, информирования, повышения профессионального уровня государственных служащих. При этом, недавно созданный и функционирующий Павлодарский Региональный центр обучения для государственных служащих является лишь элементом в механизме постоянного обучения, который должен формироваться в регионе. Должна функционировать система постоянного информирования госслужащих о всех изменениях и новшествах, необходимых для более эффективной работы. В настоящее время, когда компьютеризируются все госорганы и в каждом ведомстве создаются свои порталы и локальные сети, связывающие центральные аппараты с территориальными органами в областных центрах и дальше в городах и районах, думается для повышения качества работы своих служащих на это способен любой госорган. В данном случае затраты на информационно-техническое обеспечение персонала окупятся эффективностью работы служащих.

Изучение ситуации в подготовке профессиональных кадров показало, что в настоящее время востребованность в квалифицированных кадрах актуализировалась не только для государственных служб, но и для частного сектора. Коммерческие структуры также наблюдается возрастающая нехватка в квалифицированных кадрах, в связи с чем возрастает необходимость поддержания и поддержания положительного имиджа государственной службы в целях недопущения оттока профессионалов в частный сектор.

В указанных целях следует активно продолжать проводить политику поддержания высокого престижа государственной службы, значительный уровень социальной защищенности, соответствие заработной платы вознаграждению за эквивалентный труд в частном секторе, эффективная система мотивации государственных служащих, наличие системы подбора и оценки кадров, выделение большого внимания профессиональной подготовке и профессионализму служащих.

В современных условиях развития казахстанского общества необходима не только качественная профессиональная подготовка государственных служащих, но и регулярное обновление их знаний. Изучение ситуации в образовательной сфере показывает, что в настоящее время пока физически невозможно сократить сроки между аттестациями и чаще осуществлять повышение квалификации госслужащих. Для этого еще недостаточна имеющаяся в регионе образовательная база, одновременно, госорганы не готовы чаще отрывать служащих от производства для его обучения. В данном направлении думается целесообразным широкое внедрение дистанционного обучения государственных служащих, которое дает ряд преимуществ.

Для формирования системы непрерывного обучения руководителей и специалистов всех уровней государственного управления использование дистанционного обучения является актуальным. Дистанционное образование широко применяется за рубежом и уже прошло апробацию в отдельных крупных казахстанских компаниях. Дистанционное обучение является одним из перспективных методов обучения и, помимо экономии времени и финансовых средств, имеет ряд других важных преимуществ:

- госслужащий обучается без отрыва от производства, процесс учебы проходит через его рабочий компьютер, подключенный к локальной сети, в перерывах или в специально отведенное время;
- практичность данной формы обучения заключается в том, что обучающемуся предоставляется больше выбора в последовательности изучения предметов, форм обучения, в прямом общении с конкретным преподавателем;
- уникальна возможностью доступа в отдаленные от центра города и районы, где крайне ограничены возможности получения достойного уровня образования.

Также следует отметить, что в настоящее время для Казахстана внедрение дистанционного обучения не является проблемным вопросом. Для этого имеется соответствующая база.

Стремление Казахстана сформировать высокопрофессиональную, соответствующую современным требованиям эффективную государственную службу должна строиться с использованием передовых опыта и технологии. В данном аспекте внедрение дистанционного обучения в процесс повышения профессионального уровня государственных служащих, считаю, является одним из важных моментов в указанном процессе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» от 1 марта 2006 года
2. Уваров В.Н. Государственная служба и управление: учебник // Петропавловск, 2004.
3. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года №453-1 «О государственной службе» (с изменениями и дополнениями)
4. Безленкин В., Власов В., Пименова Е. Государственный интерес (о дополнительном профессиональном образовании) // Высшее образование в России, 1998.
5. Указ Президента РК от 14 апреля 2005 года «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц»
6. «У госслужбы четкие задачи» статья //«Звезда прииртышья» газета от 29 марта 2005
7. «О Концепции обучения государственных служащих» Постановление Правительства РК от 13 ноября 2000 года №1706
8. «На госслужбу – через Интернет» статья // газета «Казахстанская правда», 22 сентября 2000
9. Умирбекова Ж. «Госслужба: практика в Казахстане и зарубежный опыт» // статья, журнал «Саясат», №9, 2004.
10. Жолшибеков А. «Приоритетные направления в кадровой политике» // статья, журнал «Время», №7 2005

11. Указ Президента РК от 11 октября 2004 года «Об утверждении Правил переподготовки и повышения квалификации государственных служащих»
12. Указ Президента РК «Об утверждении Кодекса чести госслужащих»
13. Указ Президента РК «О дисциплинарных советах»
14. Указ Президента РК от 4 декабря 2003 года «О кадровом резерве государственной службы»
15. «Государственная служба в Республике Казахстан: Сборник нормативных правовых актов. Тестовые вопросы» под общ. ред. Турисбекова З.К., г. Астана, 2003.
16. «Послание Президента РК Назарбаева Н.А. к народу Казахстана» 18 февраля 2005 года.
17. Стратегия индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 годы
18. «Принципы государственной службы Республики Казахстан нуждаются в дополнении» статья // журнал «Фемида», март 2005.
19. Лукашенко С.Н. «Психолого-педагогическая компетентность в структуре профессионализма государственных служащих», г. Алматы, 1997.
20. Добрякова Т.М. «Совершенствование организации управления кадрами государственной службы» // автореферат, Алматы, 2003.
21. Образование - дело приоритетное // Педагогика. – 1992.
22. «Модернизация государственного управления на пороге XXI века: мировой опыт и Центральная Азия. Материалы международной конференции в г. Алматы 25-26 апреля 1997 года», НВШГУ, г. Алматы, 1997.
23. Тагиров Э. Татарстан: национально-государственные интересы (Политическое эссе). - Казань: Изд-во КФЭИ, 1995.
24. Адамчук В.В., Романов О.В., Сорокина М.Е. Экономика и социология труда, ЮНИТИ, М., 2000.
25. Балыков В.Ю. «Оплата труда в 2001 г. как центр затрат в управленческом учете организации».
26. Волгин Н.А., Николаев С.В. Доходы служащего и результативность производства. «Экономист». М., 2001.
27. Волкова О.И. «Экономика учреждения. М.: ИНФРА-М, 1998.
28. Воробьева Е. «Тарифное нормирование заработной платы» // ФПА АКДИ Экономика и жизнь, выпуск 16, октябрь 2001.
29. Генкин Б. М. Экономика и социология труда. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М, 1999.
30. Горемыкин В.А. Планирование в учреждении. ФИМЕНЬ РИЛАНТ, М., 2000.
31. Дерюга А.С., Цыбенко М.И. Тарификация и оплата труда в учреждениях. М.: Агропромиздат, 2002 г.

32. Завельский М. Г. Экономика и социология труда. - М.: Catallaxy. 1998.
33. Колосницына М. Г. Экономика труда. М.: Магистр; 1998.
34. Кузнецов В.И. Управление персоналом. Система дистанционного обучения М., 1999.
35. Рофе А.И. и др. Научная организация труда. М. 1998.
36. Смирнова Н. "Первичные формы учета труда и его оплаты: внесены существенные изменения" // Бухгалтерское приложение к газете Экономика и жизнь, выпуск №23, июнь 2001.
37. Сунгурова П.В. "Комментарий к Инструкции о составе фонда заработной платы и выплат социального характера при заполнении организациями форм федерального государственного статистического наблюдения" // Новое в бухгалтерском учете и отчетности, №4, февраль 2001.
38. Тарасов Н.Г. Реализация отношений собственности в распределительном механизме учреждений. М.: 1999, №2.
39. Александрова З.О. Настольная книга государственного служащего. М., 1999.
40. Алексеев Ю.П. Регион. Управление. Качество. М., 2000.
41. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2002.
42. Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы: Учеб. пособие. М., 2000.
43. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. — М.: Изд-во МГУ, 1995.
44. Волгин А.Л., Матирко В.П., Модин А.А. Управление персоналом в условиях рыночной экономики: опыт ФРГ. — М.: Дело, 1992.
45. Гончаров В.В. В поисках совершенства управления: Руководство для высшего управленческого персонала. — М.: МНИИПУ, 1996.
46. Грачев М.В. Суперкадры: управление персоналом в международной корпорации. — М.: Дело, 1993.
47. Кибанов А.Я., Захаров Д.К. Организация управления персоналом на предприятии. — М.: ГАУ, 1994.
48. Уткин Э.А. , Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. - М.: ЭКМОС, 2001.
49. Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление - это наука и искусство. - М: Республика, 1992.
50. Франция: государственная служба и государственные служащие. // Российско-французская серия "Информационные и учебные материалы". Новая серия. - 1996. - № 3.
51. Чиркин В.Е. Государственное управление. - М.: Юрист, 2001.
52. Шевалье Ж. Государственная служба. - М.: Композит, 1996.