

Министерство образования и науки Республики Казахстан

Инновационный Евразийский университет

Васильева Т.В.

**«Совершенствование кадрового менеджмента в системе государственной
службы на примере Железинского района»**

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

специальность 6М051000 - Государственное и местное управление

Павлодар 2015

Министерство образования и науки Республики Казахстан

Инновационный Евразийский университет

Департамент «Экономика и менеджмент»

«Допущен (а) к защите»

директор департамента

_____ **Ж.К.Алтайбаева**

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**На тему: «Совершенствование кадрового менеджмента в системе
государственной службы на примере Железинского района»**

по специальности: 6М051000 - Государственное и местное управление

Магистрант

группы ГМУ-102 (м1)

Т.В.Васильева

Научный руководитель,

к.э.н., доцент.

С.Е. Кайдарова

Павлодар 2015

РЕФЕРАТ

Зерттеу тақырыбының өзектілігі. Қазіргі қазақстандық қоғамда демократиялық қайта құруға, нарықтық қатынастарға көшуге байланысты әлеуметтік басқарудың мәні өзгеруде.

Қазіргі уақытта жүргізіліп жатқан реформалардың ішінде жергілікті өзін-өзі басқару реформасы ерекше орын алуда. Қазақстандағы мемлекеттік басқару қоғамдық құрылымда болып жатқан өзгерістер кезеңінде қалыптаса бастау, жұмыстың жаңа түрлері мен әдістерін іздеу және сынақтан өткізу сатысында.

Зерттеулер бүгінгі Қазақстанда мемлекеттік қызметтің қалыптаса бастау дағдарысын куәландырады. Қазақстандықтардың көбі мемлекеттік шенеуніктер немен айналысатынын әлі күнге дейін білмейді, беталысы дұрыс жаққа өзгергенін көрмейді. Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес «халық мемлекеттік биліктің жалғыз көзі болып табылады». Алайда, бұқара мұны сезбейді, оларды сыбайлас жемқорлық, бюрократизм, жерлестік, биліктің ашықтығы мен айқындығының жоғы секілді құбылыстар ызаландырады. Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметін басқарудың тиімді жүйесін құру проблемасын ғылыми тұрғыдан пайымдауға мақсат қойылмаған. Осы салада жинақталған тәжірибені зерттеу бұл мәселені шешуге жасалған әрекеттің жүйесіздігін және ғылыми тұрғыдан жеткіліксіз негізделгенін куәландырады. Мемлекеттік қызметті реформалау үдерісінің аса елеулі кемшіліктерінің бірі – реформалау объектісінің болашақ үлгісі болып табылатын, оның неғұрлым маңызды даму жақтары мен ерекшеліктерін көрсететін, ықтималды тәуекелдерді барынша ескеруді және жүзеге асырылатын жаңғыртулардың барабарлығын қамтамасыз ететін ғылыми негізделген моделінің болмауы.

Кәсіби мемлекеттік қызметті қалыптастыру Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқаруының құрылымдық реформаларын іске асырудың қажетті шарты болып табылады, өйткені дәл осы мемлекеттік аппарат реформаларды ұйымдастыруды, олардың орындалуы мен қаржыландырылуына бақылауды қамтамасыз етеді. Мемлекеттік басқарудың құрылымдық реформаларының жетістігі мемлекеттік қызметті ұдайы жетілдірмей мүмкін емес.

Мемлекеттік аппарат Қазақстанда жүзеге асырылып жатқан әлеуметтік-экономикалық және саяси реформалар барысында ұшырап отырған өзгерістер кадрлық менеджмент проблемаларын зерттеу және мемлекеттік қызметтің кадрлық әлеуетін тиімді пайдалану қажеттілігін негіздеді.

Мемлекеттік қызметтің кадрлық әлеуетін пайдалану тиімділігін арттыру қазіргі қазақстандық мемлекеттілікті нығайту факторларының бірі, мемлекеттік билік органдарының міндеттері мен функцияларын тиімді іске асырудың пәрменді құралы болып табылады. Осындай міндеттерді шешу ғылымнан мемлекеттік қызметтің кадрлық әлеуетін тиімді басқаруды қамтамасыз етуге мүмкіндік беретін жаңа тәсілдер мен идеялар іздеуді талап етеді.

Қазіргі уақытта мемлекеттік қызметті басқарудың қалыптастырылып жатқан жүйесінде бірқатар елеулі кемшіліктер бар: басқару жүйесінің республикалық және өңірлік деңгейлерде тұтастығының жоғы; мемлекеттік

органдар қызметінің төмен нәтижелілігі; мемлекеттік қызметті басқарудың істеп тұрған субъектілері іс-әрекеттерінің келісілмегендігі; мемлекеттік қызметті басқару жүйесін қалыптастыру және жұмыс істеуінің нормативтік базасының жете әзірленбегендігі.

Проблеманың ғылыми тұрғыдан жетілу дәрежесі. Соңғы жиырма жыл бойы бүгінгі Қазақстанның құқықтық және саяси ғылымдарында мемлекеттік қызметтің проблемалары К.К. Айтхожиннің, А.Н. Акчуриннің, Р.Ж. Баишевтің, А. Байменовтің, Э.Э. Дүйсеновтің, Л.Т. Жанұзақованың, А.К. Ишмұхамедованың, С.Г. Қапаровтың, П.И. Крепактың, Л.Т. Құлтемірованың, Э.Б. Мұхамеджановтың, Э.А. Нұғманованың, Р.А. Подопригорыдың, А.К. Сәдуақасованың, Г.С. Сапарғалиевтің, Х. Такуовтың, А.А. Тарановтың, А.А. Тоқтыбековтің, З.К. Тұрысбековтің, В.Н. Уваровтың және басқа авторлардың жұмыстарында зерттелген болатын.

Мемлекеттік қызметтің кадрларын басқарудың тиімділігін арттыру ерекшелігі және проблемалары бойынша Қазақстанға қатысты өзгерулер жағдайында бірқатар мәселелерді теориялық және эмпириялық зерттеу жеткілікті түрде және жан-жақты түсіндірмегенін әдебиетті талдау көрсетті. Тәжірибе теория алдына өз шешімін талап ететін өзекті және көкейтесті мәселелерді қойды.

Зерттеу мақсаттары мен міндеттері. Қазақстандағы мемлекеттік қызмет жүйесінде болып жатқан реформалау жағдайында кадрлық менеджментті жетілдіру бойынша негізделген ұсыныстарды әзірлеу диссертациялық зерттеудің мақсаты болып табылады.

Зерттеу міндеттері:

- жүйелі тәсіл принциптерін негізге ала отырып, мемлекеттік қызметтің кадрларын басқару жүйесінің ерекшеліктерін айқындау;
- «мемлекеттік қызметтің кадрларын басқару» ұғымын тұжырымдау;
- жергілікті өзін-өзі басқару органдарының кадрларын басқаруды жетілдіру жолдарын анықтау.

Зерттеу объектісі – мемлекеттік қызмет жүйесіндегі кадрлық менеджмент.

Зерттеу нысанасы – мемлекеттік қызметтің кадрларын қазіргі жағдайда басқару жүйесі.

Диалектикалық және құрылымдық-функционалдық талдаудың жалпы әдіснамалық принциптері, сондай-ақ әлеуметтік құбылыстарды, қарым-қатынастарды, үдерістерді және өзара іс-қимылдарды зерттеуге жүйелі, тарихи және іскерлік тұрғыдан қарау зерттеудің теориялық-әдіснамалық базасын құрады.

Жұмыстың ғылыми жаңалығы мемлекеттік қызметтің кадрларын басқарудың ерекшеліктерін жүйелі және іскери тұрғыдан қарау негізінде ашуды қамтиды.

Жұмыстың теориялық маңыздылығы билік институттарында кадрларды басқарудың мәні мен ерекшеліктері туралы ғылыми білімнің қосылуында жатыр. Жұмыстың негізгі теориялық қағидалары мемлекеттік басқару, мемлекеттік қызмет персоналын басқару, басқару тиімділігін арттыру

проблемаларын одан әрі ғылыми зерттеу жүргізудің әдіснамалық негізі ретінде қолданылуы мүмкін.

Жұмыстың тәжірибелік маңыздылығы ұсынылған ұсынымдарды мемлекеттік қызмет саласында өңірлік кадрлық саясатты әзірлеген кезде, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының кадрларын даярлауды жетілдіру кезінде, сондай-ақ «Мемлекеттік және жергілікті басқару», «Мемлекеттік кадрлық саясат», «Басқару социологиясы» курстарын және бағдарламаларын жасаған кезде қолдануға мүмкін болатынында.

Жұмыс құрылымы. Диссертация кіріспеден, 7 бөлімнен тұратын үш тараудан, қорытындыдан, пайдаланылған әдебиет тізімінен, қосымшадан тұрады. Жұмыс 109 парақта жазылған.

Иллюстрациялар, кестелер, пайдаланылған әдебиет көздері саны: жұмыста 5 кесте, 70 әдебиет көзі ұсынылған.

Негізгі сөздер тізбесі: кадрлық менеджмент, кадрлық саясат, басқару жүйесі, мемлекеттік қызмет, кадрлық резерв.

ABSTRACT

Relevance of the research topic. In today's society of Kazakhstan in connection with the democratic transition, the transition to a market economy changed the essence of social management.

Among the ongoing reforms, the most important place is the reform of local self-government. Public administration in Kazakhstan in the period of the ongoing transformation of the social system is in its infancy, research and testing of new forms and methods of work.

Research suggests the formation of a crisis of public service in modern Kazakhstan. Most Kazakhs still do not know, what do the government officials do not see changes for the better. In accordance with the Constitution of the Republic of Kazakhstan "the only source of state power is the people". However people do not feel they are annoying phenomena such as corruption, bureaucracy, nepotism, lack of openness and transparency of government. There is currently no objective at scientific understanding of the problem of creating an effective system of civil service of the Republic of Kazakhstan. Research accumulated experience in this area indicates unsystematic and inadequate scientific validity of attempts to solve it. One of the most significant shortcomings of the process of reforming the civil service - the lack of evidence-based model, which is the prototype object of reform, reflecting the most significant features of his hand, and development, providing the fullest account possible risks and the adequacy of the ongoing reforms.

Formation of a professional civil service is a prerequisite for the implementation of structural reforms of public administration of the Republic of Kazakhstan, as it provides the organization of the state apparatus reform, monitoring their implementation and funding. The success of the structural reform of public administration, without the continuous improvement of the civil service is not possible.

The changes undergone by the State apparatus during carried out in Kazakhstan, the socio-economic and political reforms necessitated the study of the problems of personnel management and efficient use of human resources of public service.

More efficient use of personnel potential of public service is one of the factors in improving the modern Kazakhstan statehood, an effective tool for the effective implementation of the tasks and functions of public authorities. Solving such problems requires science to find new approaches and ideas, allowing for effective management of human resources of public service.

Generated in the current system of civil service has a number of disadvantages: lack of integrity management systems at the national and regional levels; low efficiency of activity of state bodies; mismatch among the existing actors of civil service management, insufficient regulatory framework developed of the formation and functioning of the civil service management system.

The degree of scientific problem research. Over the last twenty years in the legal and political sciences of modern Kazakhstan problems of public service developed in the works of K.K. Aitkhozhina, A.N. Akchurina, R.J. Baisheva

A. Baymenova, E.E. Duysenova, L.T. Zhanuzakovoy, A.K. Ishmuhamedova, S.G. Kaparova, P.I. Krepak, L.T. Kultemirovoy, E.B. Mukhamedzhanov, E.A. Nugmanova, R.A. Podoprighora, A.K. Sadvakasova, G.S. Sapargalieva, X. Takuova, A.A. Taranov, A.A. Toktybekova, Z.K. Turisbekov, V.N. Uvarova and other authors.

Analysis of the literature showed that the theoretical and empirical study of a number of issues are related to the specificity of the problems and improve the efficiency of human resources management of public service in relation to Kazakhstan in the conditions of transformation has not received adequate and comprehensive coverage. The practice of theory has set urgent and pressing issues that need to be addressed.

The aims and objectives of the study. The aim of the research is to develop sound proposals on the improvement of personnel management in the civil service in Kazakhstan in terms of reform.

Objectives of the study:

- based on the principles of the system approach, especially to reveal the personnel management system of public service;
- to carry out the conceptualization of the concept of "human resources management of public service";
- to identify ways to improve the management of human resources of local governments.

The object of study - the personnel management of the public service in Zhelezinka region.

Subject of the research - personnel management system of public service in modern conditions.

Theoretical and methodological basis of the research were the general methodological principles of dialectical and structural-functional analysis, as well as systematic, historical and activity approach to the study of social phenomena, relationships, processes and interactions. The study used as a general theoretical methods of scientific knowledge.

The scientific novelty of the work lies in discovering the characteristics of human resources management of public service on the basis of the system and activity approaches.

The theoretical significance of the work lies in the increment of scientific knowledge about the nature and characteristics of human resource management in institutions of power. The main theoretical material of the work can be used as a methodological basis for further research of problems of public administration, civil service personnel management, improve management efficiency.

The practical significance of the work lies in the fact that the proposed recommendations can be applied in the development of regional human resources policy in the public service, while improving the training of local authorities, as well as in the preparation of programs and courses, "State and local management", "State personnel policy" "Sociology of management".

The structure of the research work. The thesis consists of introduction, three sections with 7 subsections, conclusion, list of references, appendices. The work is presented on 109 pages.

The number of illustrations, tables used literature: there are 5 tables in the work the, and 70 literature sources.

List of key words: personnel management, personnel policy, management control system, the civil service, personnel reserve.

Актуальность темы исследования. В современном казахстанском обществе в связи с демократическими преобразованиями, с переходом к рыночным отношениям изменяется сущность социального управления.

В числе проводимых в настоящее время реформ важнейшее место занимает реформа местного самоуправления. Государственное управление в Казахстане в период происходящей трансформации общественного строя находится в стадии становления, поиска и апробирования новых форм и методов работы.

Исследования свидетельствуют о кризисе становления государственной службы в современном Казахстане. Большинство казахстанцев до сих пор не знают, чем занимаются государственные чиновники, не видят изменений в лучшую сторону. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан «единственным источником государственной власти является народ». Однако люди этого не чувствуют, их раздражают такие явления, как коррупция, бюрократизм, местничество, отсутствие открытости и прозрачности власти. В настоящее время отсутствует целевая установка на научное осмысление проблемы создания эффективной системы управления государственной службой Республики Казахстан. Исследование накопленного в этой области опыта свидетельствует о бессистемности и недостаточной научной обоснованности попыток ее решения. Один из наиболее существенных недостатков процесса реформирования государственной службы - отсутствие научно обоснованной модели, являющейся прообразом объекта реформирования, отражающей наиболее существенные его стороны и особенности развития, обеспечивающей максимальный учет возможных рисков и адекватность осуществляемых преобразований.

Формирование профессиональной государственной службы является необходимым условием реализации структурных реформ государственного управления Республики Казахстан, поскольку именно государственный аппарат обеспечивает организацию реформ, контроль за их исполнением и финансирование. Успех структурных реформ государственного управления, без постоянного совершенствования государственной службы невозможен.

Изменения, которые претерпевает государственный аппарат в ходе осуществляемых в Казахстане социально-экономических и политических реформ обусловили необходимость исследования проблем кадрового менеджмента и эффективного использования кадрового потенциала государственной службы.

Повышение эффективности использования кадрового потенциала государственной службы является одним из факторов укрепления современной казахстанской государственности, действенным инструментом эффективной реализации задач и функций органов государственной власти. Решение таких задач требует от науки поиска новых подходов и идей, позволяющих обеспечить эффективное управление кадровым потенциалом государственной службы.

Формируемая в настоящее время система управления государственной службой имеет ряд существенных недостатков: отсутствие целостности системы управления на республиканском и региональном уровнях; низкая результативность деятельности государственных органов; рассогласованность действий существующих субъектов управления государственной службой,

недостаточная разработанность нормативной базы формирования и функционирования системы управления государственной службой.

Степень научной разработанности проблемы. На протяжении последних двадцати лет в правовой и политической науках современного Казахстана проблемы государственной службы разрабатывались в работах К.К. Айтхожина, А.Н. Акчурина, Р.Ж. Баишева, А. Байменова, Э.Э. Дуйсенова, Л.Т. Жанузаковой, А.К. Ишмухамедовой, С.Г. Капарова, П.И. Крепака, Л.Т. Культемировой, Э.Б. Мухамеджанова, Э.А. Нугмановой, Р.А. Подопригоры, А.К. Садвакасовой, Г.С. Сапаргалиева, Х. Такуова, А.А. Таранова, А.А. Токтыбекова, З.К. Турисбекова, В.Н. Уварова и других авторов.

Анализ литературы показал, что теоретическое и эмпирическое исследование целого ряда вопросов, касающихся специфики и проблем повышения эффективности управления кадрами государственной службы применительно к Казахстану в условиях трансформации не получило достаточного и всестороннего освещения. Практика поставила перед теорией актуальные и острые вопросы, которые требуют своего решения.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка обоснованных предложений по совершенствованию кадрового менеджмента в системе государственной службы в Казахстане в условиях ее реформирования.

Задачи исследования:

- основываясь на принципах системного подхода, раскрыть особенности системы управления кадрами государственной службы;
- осуществить концептуализацию понятия «управление кадрами государственной службы»;
- определить пути совершенствования управления кадрами органов местного самоуправления.

Объект исследования - кадровый менеджмент в системе государственной службы Железинского района.

Предмет исследования - система управления кадрами государственной службы в современных условиях.

Теоретико-методологическую базу исследования составили общеметодологические принципы диалектического и структурно-функционального анализа, а также системный, исторический и деятельностный подходы к исследованию социальных явлений, отношений, процессов и взаимодействий. В ходе исследования применялись как общетеоретические методы научного познания.

Научная новизна работы заключается в раскрытии особенностей управления кадрами государственной службы на основе системного и деятельностного подходов.

Теоретическая значимость работы состоит в приращении научного знания о сущности и особенностях управления кадрами в институтах власти. Основные теоретические положения работы могут быть использованы в качестве методологической основы проведения дальнейших научных исследований

проблем государственного управления, управления персоналом государственной службы, повышения эффективности управления.

Практическая значимость работы состоит в том, что предложенные рекомендации могут применяться при разработке региональной кадровой политики в сфере государственной службы, при совершенствовании подготовки кадров органов местного самоуправления, а также при составлении программ и курсов «Государственное и местное управление», «Государственная кадровая политика», «Социология управления».

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трёх разделов, состоящих из 7 подразделов, заключения, списка использованной литературы, приложения. Работа изложена на 109 страницах.

Количество иллюстраций, таблиц, использованных литературных источников: в работе представлено 5 таблиц, 70 источников литературы.

Перечень ключевых слов: кадровый менеджмент, кадровая политика, система управления, государственная служба, кадровый резерв.

ТУЙІН

«Железин ауданының үлгісінде Мемлекеттік қызмет жүйесінде кадрлық менеджментті жетілдіру» тақырыбына жазылған осы магистрлік диссертацияда кадрлық менеджменттің теориялық негіздері және оны жетілдіру қарастырылған.

Мемлекеттік қызмет жүйесінде кадрлық жоспарлауды талдау Железин ауданының үлгісінде жүргізілді. Мемлекеттік қызмет жүйесінде кадрлық менеджментті жетілдірудің перспективалық жолдары ұсынылған.

РЕЗЮМЕ

В данной магистерской диссертации по теме: «Совершенствование кадрового менеджмента в системе государственной службы на примере Железинского района» рассмотрены теоретические основы кадрового менеджмента и её совершенствование.

Проведен анализ кадрового планирования в системе государственной службы на примере Железинского района. Предложены перспективные пути совершенствования кадрового менеджмента системе государственной службы.

SUMMARY

In this master's work the topic is: "Improvement of personnel management in the public service as an example at Zhelezinka area" covers the theoretical foundations of personnel management and its improvement.

The analysis of workforce planning in the public service as an example at Zhelezinka area. Offered promising ways to improve the personnel management system of public service.

ВВЕДЕНИЕ

В современном казахстанском обществе в связи с демократическими преобразованиями, с переходом к рыночным отношениям изменяется сущность социального управления.

В числе проводимых в настоящее время реформ важнейшее место занимает реформа местного самоуправления. Государственное управление в Казахстане в период происходящей трансформации общественного строя находится в стадии становления, поиска и апробирования новых форм и методов работы.

Исследования свидетельствуют о кризисе становления государственной службы в современном Казахстане. Большинство казахстанцев до сих пор не знают, чем занимаются государственные чиновники, не видят изменений в лучшую сторону. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан «единственным источником государственной власти является народ» [1]. Однако люди этого не чувствуют, их раздражают такие явления, как коррупция, бюрократизм, местничество, отсутствие открытости и прозрачности власти. В настоящее время отсутствует целевая установка на научное осмысление проблемы создания эффективной системы управления государственной службой Республики Казахстан. Исследование накопленного в этой области опыта свидетельствует о бессистемности и недостаточной научной обоснованности попыток ее решения. Один из наиболее существенных недостатков процесса реформирования государственной службы - отсутствие научно обоснованной модели, являющейся прообразом объекта реформирования, отражающей наиболее существенные его стороны и особенности развития, обеспечивающей максимальный учет возможных рисков и адекватность осуществляемых преобразований.

Формируемая в настоящее время система управления государственной службой имеет ряд существенных недостатков: отсутствие целостности системы управления на республиканском и региональном уровнях; низкая результативность деятельности государственных органов; несогласованность действий существующих субъектов управления государственной службой, недостаточная разработанность нормативной базы формирования и функционирования системы управления государственной службой.

Совершенствование функционирования органов государственной власти невозможно без создания эффективного механизма управления развитием их кадрового потенциала. Отсюда возникает проблема: противоречие между необходимостью эффективного управления персоналом государственной службы и отсутствием научно разработанной стратегии этого управления.

Ситуация в мире характеризуется гуманизацией всех общественных процессов. Общей тенденцией современного общества является переход к управлению человеческими ресурсами. Человеческий фактор - это все, что относится к человеку как субъекту деятельности. Это понятие характеризует «все социальные качества человека, совокупность его сущностных сил, которые проявляются во всех видах человеческой деятельности, в отношениях с объективным миром, со всеми другими людьми».

Кадры органов местного самоуправления - ключевой фактор, определяющий эффективность их функционирования в целях обеспечения жизни локального социума. Государственные служащие представляют собой особую социально-профессиональную группу. От их компетентности, профессионализма, образованности, общей культуры, гражданской ответственности зависит качество осуществляемой ими профессиональной деятельности, конечной целью которой является обеспечение и организация благоприятных условий для жизнедеятельности местного сообщества. Это придает актуальность исследованию проблемы управления кадрами государственной службы.

Главная цель научного обеспечения государственного управления состоит в том, чтобы "успешно решать задачи и находить пути повышения эффективности управления отраслями экономики, социальной сферы и административно-политического строительства. Имеется в виду поиск способов достижения наилучших результатов в управленческой практике при наименьших затратах сил, средств и времени" [2].

Степень разработанности проблемы. На протяжении последних двадцати лет в правовой и политической науках современного Казахстана проблемы государственной службы разрабатывались в работах К.К. Айтхожина, А.Н. Акчурина, Р.Ж. Баишева, А. Байменова, Э.Э. Дуйсенова, Л.Т. Жанузаковой, А.К. Ишмухамедовой, С.Г. Капарова, П.И. Крепака, Л.Т. Культемировой, Э.Б. Мухамеджанова, Э.А. Нугмановой, Р.А. Подопригоры, А.К. Садвакасовой, Г.С. Сапаргалиева, Х. Такуова, А.А. Таранова, А.А. Токтыбекова, З.К. Турисбекова, В.Н. Уварова и других авторов.

Анализ литературы показал, что теоретическое и эмпирическое исследование целого ряда вопросов, касающихся специфики и проблем повышения эффективности управления кадрами государственной службы применительно к Казахстану в условиях трансформации не получило достаточного и всестороннего освещения. Практика поставила перед теорией актуальные и острые вопросы, которые требуют своего решения.

Объект исследования - кадровый менеджмент в системе государственной службы Железинского района.

Предмет исследования - система управления кадрами государственной службы в современных условиях.

Цель исследования: раскрыть тенденции и приоритеты по совершенствованию кадрового менеджмента и особенности системы управления кадрами государственной службы как деятельности.

Задачи исследования:

- основываясь на принципах системного подхода, раскрыть особенности системы управления кадрами государственной службы;
- осуществить концептуализацию понятия «управление кадрами государственной службы»;
- определить пути совершенствования управления кадрами органов местного самоуправления.

Теоретико-методологическую базу исследования составили общеметодологические принципы диалектического и структурно-функционального анализа, а также системный, исторический и деятельностный подходы к исследованию социальных явлений, отношений, процессов и взаимодействий. В ходе исследования применялись как общетеоретические методы научного познания.

В качестве важнейшей информационной базы в диссертации были использованы Конституция РК, законодательные и нормативно-правовые акты Республики Казахстан по вопросам кадровой работы и кадровой политики в сфере государственной службы.

Научная новизна работы заключается в раскрытии особенностей управления кадрами государственной службы на основе системного и деятельностного подходов.

Теоретическая значимость работы состоит в приращении научного знания о сущности и особенностях управления кадрами в институтах власти. Основные теоретические положения работы могут быть использованы в качестве методологической основы проведения дальнейших научных исследований проблем государственного управления, управления персоналом государственной службы, повышения эффективности управления.

Практическая значимость работы состоит в том, что предложенные рекомендации могут применяться при разработке региональной кадровой политики в сфере государственной службы, при совершенствовании подготовки кадров органов местного самоуправления, а также при составлении программ и курсов «Государственное и местное управление», «Государственная кадровая политика», «Социология управления».

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трёх разделов, состоящих из 7 подразделов, заключения, списка использованных источников, приложения.

1 Теоретические и методологические основы формирования кадрового менеджмента в системе государственной службы

1.1 Роль и значение кадрового менеджмента в системе государственной службы

При анализе факторов эффективного использования кадрового потенциала государственной службы, среди внешних существует такой, как динамика внешней среды, в том числе государственный кадровый менеджмент, оказывающий серьезнейшее влияние на управление государственной службой и на реализацию ее кадрового потенциала.

Успешность программ по развитию кадрового потенциала государственной службы напрямую зависит от эффективного государственного кадрового менеджмента, который определяет цели, связанные с отношением государства к своим работникам.

Проблема формирования кадрового менеджмента несущего в себе все лучшее, что накоплено многолетним мировым опытом управления человеческими ресурсами, уже давно является объектом пристального внимания зарубежных исследователей и практиков (Х. Виссема, Я. Мейтланд, А. Морита, Н. Ога, У. Оучи, Э. Шейн и др.). На Западе к настоящему времени, пройдя эволюцию от концепции «научного управления» Ф. Тейлора до концепции управления «с позиции науки о поведении» (Дж. Дуглас, Д. Хант, Э. Шейн и др.), научная мысль, тесно взаимодействующая с практикой управления человеческими ресурсами, выдвигает на первый план требования комплексности в управлении персоналом и ориентации на максимальное использование человеческого потенциала, предполагающее рассматривать наемных работников не как даровой ресурс, не требующий особых денежных затрат, а как «объект капиталовложений» [3], приносящих реальную прибыль в долгосрочной перспективе.

В последние годы о необходимости смены концепции государственного кадрового менеджмента, кадровой политики государства начали говорить и многие отечественные ученые (А.Байменов, Э. Мухамеджанова, Э. Нугманова, Р. Подопригора и др.). В их исследованиях существует достаточно большое число трактовок термина «кадровая политика», что свидетельствует об отсутствии единого подхода к данному понятию.

Анализ определений кадрового менеджмента, позволяет автору сделать вывод о наличии эволюции управленческой мысли в этом направлении. Первоначально кадровый менеджмент рассматривали как «совокупность отношений по поводу обучения, подбора, воспитания и расстановки управленческих кадров», что наглядно демонстрирует бытовавший в то время подход к управлению персоналом, с позиций выполнения лишь ряда направлений текущей кадровой работы. Представленное выше определение, на наш взгляд, не отражает основных свойств кадрового менеджмента во взаимосвязи со стратегией и общей политикой развития организации, ориентацию на долгосрочные перспективы. В то же время, акцентирование внимания лишь на управленческих кадрах позволяет говорить только об одном из ее частных направлений (по категориям персонала, структурным подразделениям, профессиональным группам) - политике в отношении категории персонала.

В дальнейшем были предприняты попытки рассматривать кадровый менеджмент как «целостную стратегию работы с персоналом, объединяющую различные формы кадровой работы» или как «стратегию формирования, развития и рационального использования трудовых ресурсов». В соответствии с этим подходом, кадровая работа уже не выступает синонимом кадрового менеджмента, а является способом ее реализации, но при этом, по нашему мнению, присутствующее в нем отождествление менеджмента и стратегии управления персоналом не совсем правомерно.

Слово «стратегия» (греч.), попавшее в управленческую терминологию из области военного искусства, в оригинале означает совокупность мероприятий по планированию и реализации на практике военной политики государства с использованием всех доступных средств [4]. Следуя аналогии, применительно к управлению персоналом, стратегия, представляет собой план действий на длительную перспективу, содержащий в себе ответы на вопросы когда, как и зачем мы собираемся что-либо предпринимать в кадровой сфере.

Сегодня авторы рассматривают понятие «кадровая политика» более широко. Так, Е.В. Маслов определяет его как «генеральное направление в работе с кадрами, набор основополагающих принципов, которые реализуются кадровой службой» [5]. Т.Ю. Базаров, и Б.Л. Еремин подходят к нему как к «системе правил и норм (которые должны быть осознаны и определенным образом сформулированы), приводящими человеческий ресурс в соответствие со стратегией» [6]. В этих определениях имеется ссылка на основополагающий характер политики, ее взаимосвязь со стратегией организации, но не отражена такая ее особенность, как долгосрочность.

Наиболее полное определение кадровой политики, представляет собой «генеральное направление кадровой работы, совокупность принципов, методов, форм, организационного механизма по выработке целей и задач, направленных на сохранение, укрепление и развитие кадрового потенциала, на создание ответственного, высокопроизводительного, сплоченного коллектива, способного своевременно-реагировать на постоянно меняющиеся требования рынка с учетом стратегии развития организации» [7]. С учетом рассмотренных выше определений, под кадровым менеджментом следует понимать официально признанную руководством совокупность принципов и вытекающих из них приоритетов организации работы с персоналом, взаимосвязанную с общими направлениями развития организации, ее финансовой, производственной, бытовой политикой, ориентированную на долгосрочную перспективу и придающую соответствующую направленность кадровым процессам.

Анализ литературных источников показал, что в исследованиях казахстанских ученых отсутствует четкое определение взаимосвязи понятия кадрового менеджмента и управление персоналом. Ссылки на то, что «кадровая политика, современные принципы работы с кадрами требуют создания соответствующего организационного механизма», а также на то, что «кадровая политика в новых условиях направлена на формирование системы работы с кадрами ...», позволяют нам сделать вывод, что казахстанские авторы рассматривают кадровый менеджмент как основу системы управления

персоналом. Этой точки зрения придерживается и автор данного исследования, считая, что любые решения и действия в области управления персоналом смогут приобрести конкретную направленность, если в их основе не будет заложена определенная политическая линия, что предполагает построение системы управления персоналом с учетом основных положений и принципов кадрового менеджмента. Но при этом существует и обратная связь, заключающаяся в том, что практическая реализация технологий по управлению персоналом позволяет выявлять перспективные направления кадрового менеджмента, корректировать его принципы, уточнять цели и задачи в соответствии сложившейся ситуацией.

Разработка научно обоснованного кадрового менеджмента в системе государственной службы является насущной потребностью казахстанского общества, предпосылкой укрепления государства, ее институтов и служб.

Кадровый менеджмент современного казахстанского государства, должен опираться на стратегию и принципы рыночных отношений, демократизацию общества и осуществляться на республиканском и региональном уровнях с учетом форм развития организаций. Государственный кадровый менеджмент - ключ к пониманию кадровой политики вообще. Обоснование кадрового менеджмента государства возможно только с позиции восприятия ее как элемента системы, совокупности политики государства, как хозяйственного механизма в целом.

Успешное развитие экономики немыслимо без научно-обоснованной, концепции, постановки стратегических и тактических целей, выбора наиболее эффективных путей и приемлемых путей их достижения. Неправомерно противопоставление рынка и регулирования, при этом регулирование призвано содействовать созданию наиболее благоприятных условий для максимальной реализации творческого, трудового, предпринимательского потенциала людей [8].

Управление «главной производительной силой общества» - человеческим потенциалом - важнейшая функция государственного регулирования. В едином государственном кадровом менеджменте заинтересовано все общество. Профессионально подготовленные в соответствии с современными требованиями кадры необходимы экономическим, политическим, общественным и культурно-идеологическим структурам.

Именно государство определяет общезначимые цели и приоритеты, привлекает к ним внимание всех граждан, всего управленческого аппарата. Кроме того, значение функции государственного регулирования управления человеческими ресурсами и человеческим потенциалом возрастает в условиях углубляющегося разделения труда, постоянного роста численности профессий (около 15 тысяч, на современном этапе), быстрого устаревания квалификационных знаний и навыков (10-12 лет в менее наукоемких отраслях и 2-5 лет в наукоемких). Период времени в течение которого устаревают половина знаний среднего рабочего сократился до 3-5 лет [9]. Независимо от выбора сценария развития экономики, роль государственного регулирования остается значительной. Как отмечают некоторые исследователи, в условиях переходного

периода превалирование спонтанности общественного развития над целенаправленностью, когда механизмы саморегулирования в обществе только формируются, не может не носить деструктивный характер [10].

Переход в общей политике государства и в управлении государственной службой - от более жестких форм управления к более гибким должен сопровождаться соответствующими изменениями в принципах и философии государственного кадрового менеджмента. Положения такого перехода выглядят, на наш взгляд, следующим образом:

- безопасность, порядок и стабильность. Безопасность, порядок и стабильность зависят от ответственного, дисциплинированного и рационального поведения служащего и его руководителя по отношению друг к другу и к обществу в целом;

- консультирование. Очень важно, чтобы изменения в кадровом менеджменте были упорядочены, поддавались оценке и производились бы после консультации и обсуждений со всеми участниками кадровых процессов. Существуют определенные правовые различия между работниками частного и государственного сектора, так как последние, во многих государствах, лишены права на забастовку.

В формировании и реализации государственного кадрового менеджмента должны принимать участие все субъекты государственной, хозяйственной, общественной деятельности, все относительно устойчивые социальные системы. При этом субъекты должны учитывать официально признанные цели, приоритеты, принципы и законы государства. Субъекты государственной кадровой политики определяют задачи работы с кадрами, разрабатывают кадровые программы. Таким образом, постепенно уточняются и определяются, объекты и рамки воздействия каждого субъекта кадрового менеджмента, поскольку каждый из них имеет относительно узкий, специфический объект регулирования.

Государственный кадровый менеджмент, как важный аспект государственного управления, связан со всеми функциями управления и включает в себя следующие элементы: планирование (планирование рабочих мест, планирование количественной и качественной потребности в кадрах, планирование кадровых проектов), организацию (организационные формы реализации политики и кадровых проектов), мотивацию (стимулирование объектов и субъектов кадрового менеджмента) и контроль (оценка, аттестация) [11].

Таким образом, кадровый менеджмент в системе государственной службы является связующим звеном между кадровой политикой государства и системой управления персоналом государственной службы. Кадровый менеджмент государственной службы определяет отношения данной организации с внешним окружением (рынком труда, с другими государственными органами), а также цели, поставленные государственной службой перед своим управленческим персоналом.

Что касается кадрового менеджмента в области развития кадрового потенциала, отметим, что в настоящий период социологические опросы

государственных служащих показывают наличие больших проблем в этой сфере. Например, в ответах на вопрос, что присуще кадровой политике органов исполнительной власти в части развития кадрового потенциала, на первом месте стоит направленность кадровой политики на борьбу за власть и ее удержание, на втором - направленность на расстановку кадров по командному принципу, на третьем - стремление удовлетворять групповые и личные интересы.

Лишь малая доля опрошенных госслужащих отметили определенную стратегию государства в формировании кадрового состава государственной службы.

При этом респонденты отметили, что роль кадровой политики в области развития кадрового потенциала должно базироваться на следующих принципах:

- максимальное использование внутренних возможностей для формирования кадрового потенциала, способного решать текущие и перспективные задачи;
- мотивация каждого работника к профессиональному росту и развитию творческих способностей;
- создание условий для своевременного приобретения необходимой квалификации и повышения разряда;
- социальная ответственность за каждого работника;
- опережающее обучение и постоянное повышение квалификационного уровня всех категорий персонала.

Кроме этих принципов управлению кадровым потенциалом государственной службы как сложной системе должны быть присущи следующие принципы:

- базовые - конституционные общие: принципы, определяющие сущностные черты кадрового: потенциала государственной службы.

Они характерны для всех видов кадровой деятельности, к ним относятся:

- научность,
- реалистичность,
- законность,
- демократизм,
- комплексность,
- системность, единство,
- целостность и многоуровневый характер,
- перспективность,
- духовно- нравственный характер,
- гуманизм,
- гласность и открытость,
- социальная справедливость,
- принцип равных возможностей,
- отсутствие дискриминации при приеме на работу,
- объективная оценка профессиональных и личностно-нравственных качеств работника.

Эти принципы придают управлению кадровым потенциалом легитимность и необходимый прагматизм.

-специальные - выражают функциональное предназначение, приоритеты, содержательные элементы государственной кадровой политики, характерные для государственной службы.

К управлению кадровым потенциалом государственной службы, применимы следующие специальные принципы: - равный, доступ к государственной службе с учетом профессиональной подготовки и деловых способностей;

- подбор кадров по их деловым профессиональным и нравственным качествам; профессионализм и компетентность кадров;

- совершенствование профессионального мастерства служащих в их профессиональной, служебной деятельности;

- сочетание преемственности и периодической обновляемости кадров;

- стабильность кадров;

- личная ответственность первого руководителя за подбор персонала и работу с кадрами;

- внепартийность и политическая нейтральность кадров государственной службы;

- правовая и социальная защищенность кадров;

- стимулирование служебной карьеры кадров;

- контроль, в том числе общественный за использованием и развитием кадрового потенциала в государственном органе;

- единство команды, осуществляющей управление кадровым потенциалом.

- частные принципы - регулируют функционирование отдельных элементов процесса и функций системы управления кадровым потенциалом государственной службы.

На современном этапе развития наша страна вступает в новую эпоху - эпоху развития сетевого общества. Становление сетевого общества потребовало обеспечить адекватность специалистов всех уровней динамичным изменениям, происходящим в природе и обществе, всей окружающей человека среде, возросшему объему информации, стремительному развитию новых информационных технологий. В связи с этим особое внимание уделяется формированию структуры компетенций работников различных сфер, в том числе и на уровне государственной службы.

В ходе исследований проведенных Советом Европы определены пять групп ключевых компетенций государственных служащих:

- политические и социальные компетенции - способность взять на себя ответственность, совместно вырабатывать решение и участвовать в его реализации, толерантность к разным этнокультурам и религиям, проявление сопряженности личных интересов с потребностями государственного учреждения и общества в целом, участие в функционировании демократических институтов;

- межкультурные компетенции - способствующие положительным взаимоотношениям людей разных; национальностей, культур и религий; пониманию и уважению друг друга;

- коммуникативная компетенция: - определяющая владение технологиями устного и письменного общения на разных языках, в том; числе и компьютерного программирования; включая общение через Internet;

- социально-информационная компетенция - характеризующая; владение информационными технологиями и критическое отношение к социальной информации; распространяемой средствами массовой информации (СМИ);

- персональная компетенция - готовность к постоянному повышению образовательного уровня; потребность в актуализации и реализации своего личностного потенциала, способность самостоятельно приобретать новые знания и умения, способность к саморазвитию.

Кроме того необходимо выделить коммуникативную компетенцию как важную составляющую профессиональной подготовки государственных служащих. Ученые и практики объясняют это рядом причин.

Первая причина - рост требований со стороны государства к профессиональным качествам государственных служащих.

Вторая причина может быть сформулирована исходя из потребностей сферы образования. Если определить основной смысл образования как развитие практических способностей (умений, необходимых человеку для достижения успеха в личной профессиональной и общественной жизни), то одной из ключевых является его коммуникативная компетенция.

Третья причина заключается в том, что коммуникация не сводится только к вербальной коммуникации и является способом и одновременно условием-существования любого человеческого сообщества.

Коммуникация для государственных служащих имеет решающее значение. Как показывает практика, до 80% их времени тратится на межличностные контакты. По мере удаления, от верхушки государственного органа, доля времени, затрачиваемая на коммуникацию, уменьшается. Государственный служащий значительную часть своего времени тратит на работу с информацией и осуществлений коммуникаций. Коммуникация - главное условие на пути достижения результата. Благодаря коммуникации осуществляется сбор, анализ и систематизация информации, обеспечивается необходимый уровень взаимодействия с коллегами и гражданами. Поэтому конструктивный подход к организации данной сферы деятельности способен повысить эффективность государственного служащего. Система коммуникаций на государственной службе позволяет сформировать в коллективах здоровый психологический климат и обеспечить качество и эффективность деятельности государственных служащих.

1.2 Законодательные основы и правовое регулирование государственной службы

В Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» под государственной службой понимается

«деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти» [12].

При рассмотрении государственной службы как правового института административного права и отчасти конституционного права внимание исследователей акцентируется на ее осуществлении, на основе законодательства, т.е. совокупности юридических норм, определяющих правовое положение служащих, их права и обязанности, условия и порядок прохождения ими государственной службы, ограничения и запреты, налагаемые на них, виды их поощрения и ответственности.

Государственная служба - сложный, комплексный институт.

По мнению ряда исследователей, государственная служба - это деятельность по выполнению в пределах полномочий государственной власти управления, служение государству и обществу.

В литературе выделяют следующие признаки государственной службы. Это профессиональная деятельность, т.е. осуществляемая на основе специальных знаний и навыков; реализация компетенции государственных органов; обеспечение функционирования государственных органов; деятельность лиц, замещающих штатные государственные должности; содержится за счет бюджетного финансирования [13]. Эти признаки государственной службы позволяют отличать ее от других видов профессиональной деятельности.

В юридической науке принято деление государственной службы на два вида: гражданскую и милитаризованную. Так, в соседней России, государственная гражданская служба определяется как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Гражданская служба может быть общефункциональной, или общей (осуществление государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой) и специальной (реализация полномочий служащих в госорганах, имеющих выраженную отраслевую компетенцию, которая определяет специфику деятельности персонала). Милитаризованная служба может осуществляться в органах внутренних дел, таможенных органах, налоговой полиции, а также это военная служба [14].

Сходной, но, все же, несколько отличной позиции придерживается А.Г. Барабашев, разделяющий государственную службу на гражданскую, военную и специальную. Выделяются общие функциональные признаки государственной специальной службы; принятие присяги; использование специальных методов и средств при осуществлении оперативно-розыскной, следственной и иной правоохранительной деятельности; обязательность исполнения законных приказов, субординация; несение службы вне зависимости от местонахождения и времени; необходимость наличия специального образования или специальной подготовки для исполнения служебных обязанностей и др.) и государственной

военной службы (подготовка к вооруженной защите и вооруженная защита; принятие воинской присяги; прямая подчиненность начальнику (принцип единоначалия), субординация и исполнение приказов, не противоречащих закону; обязанность военнослужащего беспрекословно выполнять поставленные задачи в любых, в т.ч. боевых, условиях и т.д.) [15].

Казахстанское законодательство о государственной службе также основано на данном подходе, хотя и не называет службу в большинстве государственных (невоенизированных) органах в качестве гражданской. Но его действие не распространяется на государственных служащих правоохранительных органов (таможенных, органов внутренних дел, прокуратуры и т.д.) либо распространяется только в той части, которая не противоречит специальному законодательству. Например, согласно п. 1 ст. 478 Кодекса Республики Казахстан от 30 июня 2010 г. № 296-IV «О таможенном деле в Республике Казахстан» «служба в таможенных органах является специальным видом государственной службы граждан Республики Казахстан, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации задач, прав и обязанностей таможенных органов, а также выполняющих функции правоохранительных органов в пределах своей компетенции в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан» [16].

В Казахстане конституционной реформой 2007 г. маслихаты признаны органами местного самоуправления. В соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Закон РК от 23 января 2001 г. №148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» 9 февраля 2009 года [17], и маслихаты как выборные органы самоуправления, и акиматы как местные исполнительные органы, входящие в систему единой исполнительной власти, выполняют функции местного самоуправления и одновременно проводят государственную политику на местах, то есть возобладала государственная теория самоуправления, согласно которой органы местного самоуправления рассматриваются как часть целостной системы государственного управления.

По мнению Г.С. Сапаргалиева, «формально можно отделить местное государственное управление от самоуправления, а фактически это сделать невозможно». Такое отделение, считает он, «ведет к законодательному тупику», поскольку в Конституции четко не установлено, одним, двумя или несколькими законами должны регулироваться вопросы управления на местах. «...Оторвать государственное управление от местного самоуправления невозможно в силу наличия элементов их естественной связи» [18].

Поэтому в казахстанском законодательстве муниципальная служба как отдельный вид публичной службы также не выделяется. Деятельность служащих аппарата маслихатов и акиматов регулируется законодательством о государственной службе.

Государственная служба может дифференцироваться на политическую и административную. Однако мнения ученых по этому вопросу неоднозначны.

Так, В.Д. Граждан отмечает, что в основе государственной власти лежит

принцип дихотомии, т.е. разделения на первичную политическую власть (депутаты, руководители исполнительных органов власти и судьи) и вторичную политико-административную власть (собственно государственную службу). Все уровни, формы и части власти участвуют в формировании политики государства. Поэтому административная власть в сфере государственного управления - это тоже политическая власть, только со своей спецификой. Политические руководители выполняют первичные политические функции, госслужащие - вторичные, они направлены на реализацию политических решений, принятых политическими руководителями. Он критикует попытки разделения «стратегических» и «оперативных» исполнительских функций, полагая, что государственный орган должен состоять из органического единства этих двух групп функций, поскольку он - аналог самого государства. «Политическая и административная власть в государстве дифференцируется лишь функционально, но никак не организационно. В организационном отношении все функции государственной власти сосредотачиваются в его органах. Именно органы соединяют государство с подвластной массой населения».

Административная власть (госслужба) обычно сосредоточена на выполнении двуединой цели:

- 1) обеспечивает политическим руководителям аппаратные услуги относительно информационно-технологических, организационных и других функций;

- 2) оказывает разнообразные услуги населению (справки, выписки, регистрации) и потому должна «держат руку на пульсе», последовательно и вдумчиво изучать настроения и потребности населения и доводить их до сведения своей политической власти. В этом смысле государственная служба по своей социальной роли оказывается сервисной (обслуживающей) службой в составе государственного управления [19].

Основное содержание и направления деятельности государственно-бюрократического аппарата, пишет В.М. Манохин, определяют политические лидеры. Функции этих политических лидеров по реализации задач государственного управления носят директивно-направляющий характер и выходят за пределы госслужбы.

В казахстанском законодательстве прослеживается обратный подход, согласно которому и политические лидеры рассматриваются как особая категория государственных служащих.

Применительно к казахстанскому законодательству можно предложить следующую классификацию видов государственной службы.

По социальному назначению и субъектному составу государственная служба разделяется на общую, или общегражданскую (служба в органах законодательной, исполнительной власти, аппарате судебной власти, Администрации Президента, других центральных государственных органах, органах местного государственного управления и самоуправления); специальную, или милитаризованную (служба в Вооруженных Силах, органах Министерства обороны, прокуратуры, Министерства внутренних дел, Комитета

национальной безопасности, таможенных органах и т.д.).

По территориальному уровню государственная служба осуществляется в центральных органах власти; в органах местного государственного управления и самоуправления.

В зависимости от места прохождения государственная служба может быть разделена на внутреннюю (т.е. осуществляемую непосредственно на территории Республики Казахстан) и внешнюю (осуществляемую за пределами Республики Казахстан - в дипломатических и иных внешних представительствах).

В зависимости от принадлежности или непринадлежности органа государственной власти (местного) к конкретной ветви власти государственная служба может осуществляться в Администрации Президента; в Парламенте (органе законодательной власти); в органах исполнительной власти (включая центральные и местные); в органах судебной власти; в контрольно-надзорных органах; в органах местного самоуправления.

В зависимости от полномочий по формированию государственной политики и ее реализации выделяются политическая госслужба и административная госслужба.

По значимости осуществляемых функций и полномочий есть служба, осуществляемая в органах и на должностях, связанных с непосредственным осуществлением функций государства, как правило, обладающих конституционным статусом (в правительстве); служба, осуществляемая во вспомогательных органах, призванных обеспечивать деятельность первой группы органов (в Комитете по судебному администрированию при Верховном суде).

По порядку наделения полномочиями целесообразно разграничивать государственную службу, осуществляемую выборными должностными лицами (депутаты Парламента, Президент, судьи Верховного суда); государственную службу, осуществляемую должностными лицами, назначаемыми в установленном законом порядке (члены Конституционного Совета, судьи, премьер-министр и члены Правительства); государственную службу, осуществляемую должностными лицами, назначенными на конкурсной основе (большинство административных госслужащих).

В Казахстане государственная служба основывается на принципах, закрепленных в Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе». Это:

- законность, казахстанский патриотизм, единство системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, приоритет прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства;

- общедоступность, то есть равное право граждан республики на доступ к государственной службе и продвижение по государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой;

- добровольность поступления граждан на государственную службу;

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- равная оплата труда за выполнение равнозначной работы;
- обязательность исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчиненных государственных служащих и служащих нижестоящих государственных органов;
- подконтрольность и подотчетность государственных служащих;
- гласность, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну;
- правовая и социальная защищенность государственных служащих;
- поощрение государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности;
- личная ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих полномочий;
- непрерывность повышения квалификации государственных служащих.

Ознакомление с данным перечнем показывает, что многие из указанных принципов отражены в Конституции Республики Казахстан и присущи не только государственной службе, но и государству в целом, в том числе характерны для всех государственных организаций и используются в деятельности негосударственных структур. Кроме того, данный перечень принципов не является окончательным, т.к. с момента его разработки уже прошло достаточно много времени и социально-политическая ситуация в Казахстане заметно изменилась, поэтому принципы государственной службы требуют анализа и уточнения.

Принципы государственной службы можно разделить на конституционные и специальные.

Конституционные принципы государственной службы выражают наиболее важные начала государственной службы и совпадают с принципами организации государства в целом. Это законность, казахстанский патриотизм, приоритет прав, свобод и законных интересов граждан, демократизм, общедоступность государственной службы, подконтрольность и подотчетность государственных служащих, их ответственность за свою деятельность, обязательность исполнения решений вышестоящих государственных органов и должностных лиц для подчиненных органов и государственных служащих.

Не нашел закрепления в действующем законодательстве о государственной службе принцип демократизма. Он вытекает из демократического устройства страны и предполагает в первую очередь полное и постоянное соответствие деятельности государственных служащих интересам граждан республики, общества и государства. Это означает, что служащий обязан действовать не в своих, а в интересах общества и государства и при возникновении конфликтных ситуаций руководствоваться государственными, общественными интересами. Демократизм означает гласность и открытость в работе с кадрами, предполагает сменяемость состава работников, выборность и конкурсный порядок отбора и расстановки кадров.

К конституционным относится и принцип общедоступности государственной службы. В соответствии со ст. 33 Конституции РК граждане имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом. Равный доступ на государственную службу имеет важное значение для предотвращения бюрократизации аппарата и превращения его в самодовлеющую силу, оторванную от народа. Кроме того, он призван обеспечить регулярную сменяемость и обновление кадрового состава государственного аппарата, недопустимость превращения его в привилегированную касту.

Данное положение Конституции соответствует ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., ратифицированного Казахстаном, согласно которому каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе [20].

В Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» эта конституционная норма развита. В ней установлено, что государственная служба в РК основывается на принципе общедоступности, то есть равного права граждан на доступ к государственной службе и продвижение по ней в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. При поступлении на государственную службу запрещаются прямые или косвенные ограничения в зависимости от пола, расы, национальной принадлежности, языка, социального происхождения и по другим мотивам.

Право на равный доступ к государственной службе не является абсолютным и ограничено рядом требований, установленных законодательством. В п. 4 ст. 10 Закона «О государственной службе» закреплены основания, по которым лицо не может быть принято на государственную службу.

К специальным принципам государственной службы следует отнести принципы плановости, комплексной оценки качеств государственных служащих, профессионализма и компетентности, конкретности, стабильности, командной работы, социальной и правовой защищенности госслужащих, учета национальной структуры населения, лояльности, ограничения в занятии отдельными видами деятельности или должностей, соблюдения этики в работе госслужащих.

Важнейшее средство обеспечения профессионализма - номенклатура, отлаженная система подбора и выдвижения кадров. Как справедливо подчеркивает Д.Н. Бахрах, без «цивилизованной, контролируемой, законопослушной, ответственной номенклатуры демократия как система управления невозможна» [21].

Отличительным качеством служащих аппарата управления должен быть профессионализм. Многие объективные факторы (политические,

экономические, организационные, правовые, технические, психологические) требуют создания стабильного и квалифицированного персонала государственных органов. Поэтому существует определенная система подготовки, подбора служащих и их продвижения по службе, регламентация их функций и порядка деятельности.

В юридической литературе профессионализм государственной службы определяется как способность работника, коллектива служащих определять с учетом условий и реальных возможностей наиболее перспективные пути и способы реализации поставленных перед ними задач в пределах своих полномочий.

Профессионализм служащего - доскональное знание своего дела, позволяющее наиболее эффективно осуществлять служебную деятельность.

Структурно профессионализм государственной службы на коллективном уровне формируется в систему из организации и функционирования государственной службы на основе современного научного знания и передового опыта, творческого использования специальных знаний, умений и навыков всех служащих; оптимально возможного проявления способности, личностных качеств служащих на основе их рационального использования на должностях, создания наиболее дееспособных коллективов; наиболее полного использования профессионально-творческого кадрового потенциала государственных органов.

Зачастую профессионализм оценивается на индивидуально-личностном уровне. Но сумма качеств самых талантливых личностей не означает профессионализм всего персонала аппарата госоргана. В оценке качеств коллектива должна присутствовать не сумма, а рациональное сочетание разных качеств разных людей для выполнения функций конкретного органа.

С.Ш. Аязбекова справедливо отмечает, что «профессионализм государственных служащих может быть достигнут лишь путем синтеза научно - обоснованного, методологически - системного, профессионально - целеполагающего обучения и практики государственного управления» [22].

Вопросы прохождения государственной службы административными государственными служащими в Казахстане регулируются главой 4 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» и Положением о порядке прохождения службы, утвержденного Указом Президента РК от 10 марта 2000 г. № 357. Ознакомление с ними показывает, что хотя многие вопросы прохождения службы остались за пределами главы 4 Закона и Положения (например, права и обязанности государственных служащих, основания прекращения службы, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, вопросы оплаты их труда и др.), тем не менее это не означает, что они не охватываются содержанием данного института. Обусловлено это скорее стремлением законодателя сконцентрировать вопросы организации работы государственных служащих в отдельных главах Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» или в специальных подзаконных нормативных

правовых актах.

В соответствии со ст. 15 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» для гражданина, принятого на административную государственную службу впервые или вновь после ее прекращения, а также принятого на административную должность вышестоящей категории, может быть установлено испытание на срок до трех месяцев. В срок испытания не засчитывается время, когда административный государственный служащий отсутствовал на службе по уважительным причинам. Испытание необходимо для того, чтобы еще раз проверить профессиональные, личностные и иные качества новоявленного чиновника, которые не всегда в полной мере выявляются при тестировании и собеседовании. Как известно, человек может продемонстрировать хорошие знания, быть порядочным, честным и иметь другие положительные качества, но одновременно быть недисциплинированным, конфликтным и т.д. Все эти качества как раз и могут быть выявлены в период испытательного срока.

Отметим условия введения испытания.

Во-первых, гражданин впервые принят на административную государственную службу либо поступил на нее вновь после ее прекращения, или занял административную должность вышестоящей категории. Из этого условия не совсем ясно, касается ли это требование депутатов Парламента или маслихатов, судей, политических служащих, прекративших свои полномочия, за исключением прекративших их по отрицательным мотивам, принятых на административные должности во внеконкурсном порядке. Ведь такое право у них имеется в течение года после прекращения полномочий. Следовательно, между прекращением их полномочий и поступлением на административную службу может пройти какое-то время. Если следовать буквальному толкованию нормы Закона, данные лица подлежат испытанию. Они либо впервые поступают на административную должность, либо после перерыва. К тому же депутаты и судьи обладают особым конституционным статусом и не подпадают под действие Закона РК «О государственной службе». На практике же обычно такие лица принимаются без испытательного срока. Особенно это касается депутатов Парламента и бывших судей.

Во-вторых, в Законе предусмотрена лишь верхняя планка испытательного срока - три месяца. По-видимому, минимальный срок должен составлять не менее одного месяца, но вопрос должен решаться в каждом случае индивидуально, с учетом качеств кандидата.

В-третьих, решение вопроса о введении испытания и его сроке, по сути, отдается на откуп соответствующему должностному лицу, актом которого осуществляется принятие гражданина на административную должность. Обратим внимание на слова «может быть установлено испытание». Следовательно, все зависит от личного усмотрения того или иного чиновника, что вряд ли правильно. Тем самым создаются условия для субъективизма, коррупции, произвола и других негативных явлений. В процессе испытательного срока могут быть «отсеяны» нежелательные лица или не

имеющие патронажа среди вышестоящих должностных лиц и заменены на «своих» людей.

Кроме того, для депутатов, судей, политических служащих, поступающих на административные должности во внеконкурсном порядке, создаются разные условия прохождения службы. Для кого-то из них вводится испытательный срок, для кого-то - нет. Например, не следует предусматривать испытание для депутата Парламента, который принимается на административную должность в аппарате Сената или Мажилиса и который достаточно подробно знает специфику законотворческой деятельности, работал совместно с аппаратными работниками. Предусматривать испытание не следует и в отношении бывшего секретаря маслихата, который после окончания депутатских полномочий поступил на административную должность в аппарате маслихата или акимата. В то же время эти лица могут поступать на административные должности, полномочия по которым отличаются от прежнего рода занятий. Нужен ли испытательный срок в таких ситуациях, и каким он должен быть?

При неудовлетворительном результате испытания административный служащий может быть уволен как не прошедший испытательный срок по согласованию с уполномоченным органом или его территориальным подразделением. Основанием для признания результатов испытания неудовлетворительными является неспособность надлежащего выполнения служащим возложенных на него должностных обязанностей. Установлена обязательная письменная фиксация кадровой службой государственного органа всех фактов, подтверждающих неспособность выполнения должностных обязанностей государственным служащим и их отражения в представлении о результатах испытания. Если срок испытания истек, а административный служащий продолжает государственную службу, он считается выдержавшим испытание, и срок испытания засчитывается в стаж государственной службы. Последующее увольнение допускается только по основаниям, предусмотренным законами РК. Неудовлетворительный результат испытания как основание для увольнения связывается с дискреционным полномочием должностного лица, обладающего правом приема на государственную службу.

Полагаем, что условия введения испытательного срока и его последствий должны быть единые для всех. Они должны быть закреплены законом, а не являться субъективной прерогативой должностных лиц, обладающих полномочиями назначения на должность государственной службы.

В срок испытания не засчитываются периоды, когда административный государственный служащий отсутствовал на службе по уважительным причинам.

При неудовлетворительном результате испытания административный государственный служащий должен быть уволен как не прошедший испытательный срок по согласованию с уполномоченным органом или его территориальным подразделением.

Если срок испытания истек, а административный государственный служащий продолжает государственную службу, он считается выдержавшим испытание, и срок испытания засчитывается в стаж государственной службы.

Последующее увольнение допускается только по основаниям и в порядке, предусмотренным законами Республики Казахстан».

Для лиц, назначаемых или избираемых на политические должности в Казахстане, испытательный срок не устанавливается. При этом не имеет значения, о каких должностях идет речь, какие лица претендуют занять их. Среди них могут быть профессиональные управленцы, которые много лет работали в государственном аппарате на административных должностях, депутаты Парламента и маслихатов, работавшие на постоянной основе, предприниматели, партийные функционеры, ученые и специалисты из разных областей и т.д. Как проводить оценку их профессиональных, деловых, моральных и иных качеств?

Следует отметить, что некоторые ученые ратуют за установление испытательного срока и для политических государственных служащих [23], хотя это требует дифференцированного подхода. Например, на некоторые политические должности лицо назначается (избирается) на определенный срок (председатель и члены Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии и др.) либо срок их полномочий, хотя и не определен, но ограничен сроком полномочий лица или органа, назначившего его (премьер-министр, министры, акимы областей, города республиканского значения и столицы и др.). Это высшие государственные посты. Назначение на них производится с учетом не только профессиональных и личных качеств кандидатов, но и исходя из политических соображений. Введена специальная процедура согласования таких назначений. К тому же у субъектов, имеющих право их назначения или избрания, одновременно есть право освобождения таких лиц от должности при наличии оснований, предусмотренных законом.

Необходимо определить продолжительность срока испытания. Такой срок может быть и меньшим, по сравнению с максимальным испытательным сроком для административных служащих, учитывая названные обстоятельства.

При поступлении на государственную службу государственные служащие Республики Казахстан приносят присягу. Текст присяги и порядок ее принесения отдельно для административных и политических служащих утверждены соответствующими Указами Президента РК от 29 декабря 1999 г. № 319 и от 13 апреля 2000 г. № 372.

Чем же обусловлены разные процедуры принесения присяги?

Во-первых, политические служащие приносят присягу определенному кругу лиц в зависимости от иерархии должностей: Президенту РК - премьер-министр и члены Правительства; Государственный секретарь; руководитель Администрации Президента и его заместители; помощники, советники Президента республики; руководители непосредственно подчиненных и подотчетных ему государственных органов; акимы областей, городов Астаны и Алматы; премьер-министру - руководитель Канцелярии премьер-министра, его первый заместитель и заместители; первые заместители и заместители министров; ответственные секретари; руководители центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, их первые заместители и заместители; Государственному секретарю - председатель,

заместитель, секретарь и члены Центральной избирательной комиссии; члены Счетного комитета республики по контролю за исполнением республиканского бюджета; председателю Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции - руководители территориальных органов Агентства, председатели дисциплинарных советов в областях, городах Астане и Алматы и т.д.

Такой порядок обусловлен тем, что политические государственные служащие назначаются данными должностными лицами или по их представлению, либо им подотчетны. Причем премьер-министру, Государственному секретарю - министру иностранных дел, руководителю Администрации Президента, акимам областей, городов Астаны и Алматы, председателю Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции присяга политических государственных служащих приносится по поручению Президента, что правомерно, ибо эти лица непосредственно подчинены Президенту Республики Казахстан.

Политические служащие принимают присягу повторно: при поступлении вновь на политическую службу лиц, прекративших государственную службу; при переходе госслужащего с административной должности на политическую должность; при назначении или избрании на другие политические должности, которые предусматривают принесение присяги Президенту. При этом они освобождаются от повторного принесения присяги при переходе на административную службу, назначении (избрании) на другие политические должности, за исключением тех, которые предусматривают принесение присяги Президенту РК.

Г.С. Сапаргалиев считает необходимым, чтобы политические служащие приносили присягу после прохождения испытательного срока, за введение которого он ратует. Нынешний порядок принесения присяги сразу после назначения является неэффективным, поскольку превращен в чистую формальность.

Г.С. Сапаргалиев обращает внимание на несоответствие между Правилами о порядке наложения дисциплинарных взысканий на политических служащих и Указом Президента от 13 апреля 2000 г. «Об утверждении текста присяги политического государственного служащего Республики Казахстан и Правил принесения присяги политическими государственными служащими Республики Казахстан», в котором установлено, что нарушение присяги ведет к освобождению политического государственного служащего от занимаемой должности (п. 5). Понятие нарушения присяги означает любое нарушение законности и является основанием для освобождения от должности. Нарушение присяги должно влечь за собой освобождение политического государственного служащего.

Мысль ученого верна в том плане, что любое нарушение присяги должно влечь освобождение государственного служащего от должности. Однако следует подчеркнуть, что сами основания прекращения полномочий политических служащих и привлечения их к дисциплинарной ответственности закреплены все же не в Правилах о порядке наложения на них дисциплинарных

взысканий, а в Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» (ст.ст. 26-28) и в Положении о порядке прохождения государственной службы.

Л.Т. Жанузакова, подчеркивая, что принесение присяги - «не пустая формальность, а официальное выражение клятвы государственного служащего добросовестно служить своему народу и государству, быть приверженным его идеалам», также считает, что нарушение присяги должно быть выделено в самостоятельное основание для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности, в т.ч. для освобождения его от должности [24].

Административные служащие приносят присягу не руководителю государственного органа, а лишь в его присутствии или по его поручению другому лицу, а также работникам этого органа, с возможным приглашением других должностных лиц. Для них установлен месячный срок принесения присяги (со дня назначения на должность или успешного прохождения испытательного срока), тогда как для политических служащих конкретные сроки не установлены. Это обусловлено тем, что последние приносят присягу высшим должностным лицам страны, поэтому срок принесения присяги зависит от графика их встреч, совещаний и поездок.

В тексте присяги административного служащего есть следующие слова: «Сознаю, что нарушение этой моей присяги несовместимо с высоким званием государственного служащего». В этом смысле позиция обоих указанных ученых верна. Однако во избежание каких-либо субъективных трактовок тексты присяги и для политического государственного служащего, и для административного служащего можно было бы усилить, наполнить их определениями, не подлежащими неоднозначному толкованию.

Для административных служащих нарушение присяги прямо не названо в числе оснований для освобождения от должности, предусмотренных в п. 1 ст. 27 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе». Нарушение присяги административным служащим ведет к его увольнению лишь в том случае, если совершенные им действия будут непосредственно связаны с нарушениями Конституции и законодательства. В то же время в тексте присяги есть слова о руководстве в своих действиях принципами «справедливости, беспристрастности и честности, гражданского и межнационального согласия», о добросовестном и профессиональном служении народу Казахстана, защите интересов государства и проведении политики Президента, о недопущении ограничений конституционных прав и свобод граждан и т.д. Они созвучны обязанностям государственного служащего, закрепленным в ст. 9 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе», среди которых - обязанность приносить присягу. Очевидно, что он обязан не только приносить присягу, но и соблюдать ее.

Согласно п. 1 ст. 28 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» неисполнение и ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей

влечет дисциплинарную ответственность. Аналогичную норму содержит ст. 27, закрепляющая основания прекращения государственной службы административными служащими. В ст. 28 имеется бланкетная норма, относящаяся к акту Президента об основаниях увольнения политических служащих. Поскольку соблюдение присяги является обязанностью государственного служащего, то в принципе это дает возможность прекращать полномочия государственных служащих путем увольнения вследствие нарушения присяги. К сожалению, на практике это далеко не так.

Позиция законодателя, согласно которой нарушение присяги политическим служащим ведет к освобождению от должности, а в случае совершения аналогичного проступка административным служащим - нет, очевидно, обусловлена повышенной ответственностью политического служащего. В этой связи для административных госслужащих нарушение присяги также может быть выделено в самостоятельное основание освобождения от должности, но с оговоркой о том, что если его действия привели к существенному нарушению прав и свобод человека и гражданина, законных интересов государства и организаций. В любом случае, если вводить подобное основание для увольнения с государственной службы, оно должно быть закреплено именно на уровне закона.

Административный государственный служащий считается находящимся на службе с даты, указанной в приказе о его назначении.

Стаж государственной службы исчисляется для политических и административных служащих с целью определения их должностного оклада в порядке, установленном Президентом РК. В стаж, дающий право на получение должностного оклада в соответствии с тарифно-квалификационной сеткой оплаты труда, включается все время пребывания на государственной службе.

Для исчисления стажа государственной службы, дающего право на установление должностного оклада, также включаются периоды работы, в том числе во время существования СССР: прохождения действительной военной службы (кроме срочной воинской службы по призыву) в Вооруженных Силах, внутренних, пограничных войсках и т.д., кроме лиц, уволенных по отрицательным мотивам; прохождения службы в системе органов внутренних дел, безопасности, Государственном следственном комитете, в органах прокуратуры, работы судьей и др., кроме лиц, уволенных по отрицательным мотивам; отпуска по уходу за ребенком; работы в системе Государственного банка СССР и Национального банка РК; работы на выборных и других ответственных должностях в партийных, профсоюзных и комсомольских органах КазССР и РК до 1 января 1992 г.; осуществления полномочий депутата Парламента РК и в иных случаях.

Стаж государственной службы определяется комиссией по установлению трудового стажа, состав которой утверждается руководителем или ответственным секретарем центрального исполнительного органа. Основным документом для определения стажа государственной службы является трудовая книжка или послужной список. При их отсутствии в подтверждение стажа принимаются справки, выписки из приказов, ведомости на выдачу заработной

платы и иные документы, содержащие сведения о периодах работы. Допускаются и свидетельские показания в установленном законодательством порядке.

Длительность рабочего времени административных государственных служащих определяется в соответствии с трудовым законодательством РК с учетом особенностей государственной службы. Для выполнения неотложной и заранее непредвиденной работы, от срочного выполнения которой зависит в дальнейшем нормальная (бесперебойная) работа государственного органа в целом или его отдельных подразделений, по письменному распоряжению руководителя органа могут быть привлечены отдельные административные служащие, которые обязаны являться на службу в выходные и праздничные дни, работа за которые компенсируется в соответствии с трудовым законодательством.

Что касается политических служащих, то в законодательстве о государственной службе эти вопросы не регулируются. Это обусловлено характером возлагаемых на них функций и полномочий. Как правило, у политических служащих ненормированный рабочий день. Но отсутствие законодательного регулирования сверхурочного исполнения ими своих обязанностей (хотя бы в виде бланкетной нормы) ставит их в этом отношении в неравное положение по сравнению с административными служащими. Поэтому следует дополнить ст. 17 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» пунктом 3, регулирующим вопросы продолжительности рабочего времени политических служащих.

Государственным служащим возмещаются расходы на служебные командировки, в том числе и в иностранные государства в порядке, определяемом Правительством РК. За период нахождения в служебной командировке за ними сохраняются место работы (должность) и средняя заработная плата.

На государственной службе может осуществляться ротация политических госслужащих - их должностные перемещения между структурными подразделениями и государственными органами. Периодическая ротация определенной категории кадров с целью смены подконтрольной чиновнику сферы деятельности позволяет снизить опасность установления патронажных отношений между государственными чиновниками и потребителями их услуг. Целью ротации политического служащего являются совершенствование управленческих навыков, умения быстро разобраться и адаптироваться к ситуации в другом государственном органе, определения его сильных и слабых сторон, оценка деловых и личностных качеств служащего для его дальнейшего карьерного роста, приобретение им новых профессиональных навыков. Порядок и условия ее осуществления определяются Президентом РК по представлению уполномоченного органа. Однако на нормативно-правовом уровне этот вопрос пока не урегулирован.

Ротации подлежат политические служащие, состоящие в кадровом резерве политической государственной службы первой категории (заместители министров и акимов областей). Международная практика свидетельствует, что

периодическая ротация госслужащих, выполняющих контрольные, надзорные и регулирующие функции, является эффективной антикоррупционной мерой.

Президент Казахстана, выступая с докладом в Академии государственного управления, специально указал на предполагаемое введение ротации административных служащих корпуса «А» - профессиональных кадровых государственных менеджеров, подчеркнув, что, «перемещаясь из одного государственного органа в другой, а также внутри ведомства, государственные менеджеры будут в полной мере осознавать взаимосвязанность процесса государственного управления и обладать широким, системным видением работы исполнительной власти» [25].

Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции в 2013 г. осуществлялись ротации по линии «центр - регион» и «регион - центр» руководящего персонала государственной службы центральных и местных органов: начальников и заместителей начальников областных управлений, заместителей акимов районов, руководителей аппаратов акимов районов, а также вакантных административных должностей в центральных государственных органах по категориям председателей и заместителей председателей комитетов, директоров и заместителей директоров департаментов.

По мнению А.К. Садвакасовой, основным мотивом привлечения сотрудников на государственную службу является стабильность работы, т.е. гражданин поступает на государственную службу на неопределенный срок. Важным мотивирующим фактором является карьерный рост. Горизонтальная мобильность не столь значима для мотивирования должностного продвижения государственных служащих. За этим кроется проблема ценностного отношения к профессиональной деятельности государственного служащего. Чаше государственная служба воспринимается как доступ к общественным ресурсам. Соответственно, чем выше позиция управленца, чем больше ресурсов сосредотачивается в руках конкретного чиновника [26].

Другие ученые подчеркивают, что основу административной власти должен составлять принцип пожизненного найма, работы на постоянной основе. Государственные служащие должны наниматься на работу не отдельным государственным органом, а государством в целом. Служить они должны не политическому руководителю данного органа, а политике государства, которая принимается и закрепляется в его законах и иных актах. Поэтому госслужащие должны наниматься на государственную службу лишь однажды и также однажды при наличии соответствующих оснований могут быть с нее уволены. Только принцип пожизненного найма может обеспечить качественную и надежную работу госслужащих. Отсутствие в административном праве нормы о пожизненном найме деструктивно влияет на организацию административной власти. Политические руководители на всех уровнях творят «неправедный суд» над подчиненными (увольняют, налагают дисциплинарные взыскания и т.п.), заменяют свой профессиональный аппарата на людей «с улицы», незнакомых с госслужбой, не имеющих соответствующего образования, опыта и т.д., что депрофессионализирует государственную службу

[27].

Хотя казахстанское законодательство не предусматривает пожизненного найма административных государственных служащих, думается, нет оснований говорить о деструктивном влиянии подобного пробела на организацию административной власти. В Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» содержится важная гарантия для его стабильной работы. В частности п. 4 ст. 27 гласит: «Смена политических государственных служащих не может служить основанием для прекращения административным государственным служащим государственной службы на занимаемой должности по инициативе вновь назначенных политических государственных служащих». Иными словами, новые политические руководители не могут безосновательно сменять административный аппарат.

Кроме того, в п. 11 Положения о порядке прохождения государственной службы установлено, что, как правило, гражданин поступает на государственную службу на неопределенный срок, что также предполагает для него в перспективе достаточно длительный срок службы.

Служебная перспектива для государственного служащего реализуется посредством не только установленного порядка поступления на государственную службу и стабильности служебных отношений, но и повышения уровня квалификации, что влечет за собой увеличение заработной платы, путем повышения в звании, категории, предоставления льгот за длительную службу, использования различных форм материального и морального поощрения, реализации возможности продвижения по службе. Так, в случае эффективного осуществления профессиональной деятельности (по результатам аттестации, оценке качества работы для административных служащих) государственный служащий может быть включен в кадровый резерв политической или административной государственной службы для занятия должностей вышестоящих категорий.

Важной юридической гарантией служебной карьеры государственного служащего является установленный порядок прекращения государственной службы. Государственный служащий может быть освобожден от исполнения своих обязанностей только по основаниям и в порядке, предусмотренным в Конституции РК, Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» и иных нормативных правовых актах. Причем для политических и административных государственных служащих существуют общие и специфические основания прекращения служебных полномочий, порядок освобождения от должности у них разный.

Одним из показателей служебной карьеры государственного служащего является установленная законодательством система рангов, чинов, квалификационных разрядов и званий.

В Российской Федерации ранее присвоенные федеральным государственным служащим квалификационные разряды считаются классными чинами гражданской службы. Они присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы. Причем при занятии должностей без ограничения срока полномочий классные чины

присваиваются по результатам квалификационного экзамена.

В Республике Казахстан система рангов, чинов и званий предусмотрена для сотрудников правоохранительных органов и дипломатов. В отношении же подавляющего большинства политических и административных государственных служащих после проведения реформы государственной службы квалификационные разряды были отменены.

Российское законодательство предусматривает институт отстранения государственного служащего от замещаемой должности гражданской службы. Отстранение осуществляется в отношении гражданского госслужащего:

- появившегося на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
- не прошедшего в установленном порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда);
- привлеченного в качестве обвиняемого, в отношении которого судом вынесено постановление о временном отстранении от должности в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства РФ.

Представитель нанимателя вправе отстранить от замещаемой должности гражданской службы гражданского служащего в период урегулирования конфликта интересов. При этом ему сохраняется денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности гражданской службы. Отстранение осуществляется на весь период до выяснения обстоятельств, явившихся основанием для отстранения по вине гражданского служащего. В период отстранения денежное содержание ему не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе», хотя и предусмотрено временное отстранение от исполнения должностных обязанностей административных государственных служащих, совершивших дисциплинарные проступки (п. 3 ст. 28), не указаны причины отстранения, не закреплены порядок и основания отстранения от службы политических государственных служащих. В то же время существует возможность приостановления полномочий отдельных политических государственных служащих, например, председателя и членов Конституционного Совета (ст. 14 Конституционного Закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан»).

На наш взгляд, в Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» порядок, основания и причины отстранения от исполнения обязанностей политических и административных государственных служащих целесообразно закрепить отдельной статьей.

1.3 Кадровый менеджмент в системе государственной службы зарубежных стран

Существенное значение для исследования государственной службы и внедрения системного кадрового менеджмента имеет изучение зарубежного

опыта. В этой связи видится полезным выявление и сопоставление основных характеристик субъектов управления наиболее эффективных систем государственной службы, а также выделение из рассмотренных моделей тех особенностей, которые могут быть адаптированы и использованы в казахстанской государственной службе.

В настоящее время не существует какой-либо единой модели субъекта управления государственной службой. В данном подразделе пойдет речь о странах, в каждой из которых существует собственная система управления государственной службой, основанная на действующем законодательстве и соответствующей ему институциональной структуре.

Изучение и сопоставление вариантов управления государственной службой других стран особенно важно для анализа состояния и развития государственной службы в связи с тем, что глобализация порождает процесс унификации, конвергенции основных характеристик государственной службы вне зависимости от правовой системы, существующей в конкретной стране [28]. Однако в настоящее время исследования опыта разных стран приводят к выводу о том, что функцию управления государственной службой в большей или меньшей степени эффективно могут выполнять совершенно различные государственные структуры в зависимости от типа административно-территориальной организации государства, политического режима и исторической ситуации.

Специальные органы государственного управления вопросами государственной службы имеются в большинстве стран. Так, Комиссия по вопросам государственной службы в Канаде является специализированным государственным органом, наделенным рядом исключительных полномочий: назначать или обеспечивать назначение лиц на государственную службу, контролировать внутренние назначения; проводить расследования и ревизии; применять законодательство к политической деятельности государственных служащих и заместителей руководителей.

В Австрии центральным органом, ведающим делами государственной службы, является Управление по вопросам государственной гражданской службы и административной реформы при Аппарате Федерального Правительства. Аппаратом Федерального Правительства координируются вопросы, касающиеся федеральных государственных служащих.

В Дании основным органом, ответственным за управление государственной службой, является Агентство по управлению персоналом в государственном секторе, входящее в состав Министерства финансов.

Однако не во всех странах менеджмент государственной службой централизован, впрочем, опыт таких стран, сложно назвать успешным. Так, например, в Польше система управления государственной службой разграничивает обязанности между Премьер-министром, Управлением по вопросам гражданской службы и начальниками управлений министерств и иных правительственных органов. Такая нечеткая система управления явилась причиной достаточно разрозненного регулирования положения государственных служащих в Польше [29].

В этом смысле видится необходимым рассмотреть страны, представляющие различные системы права, которые отличаются достаточно рационально сформированным кадровым менеджментом государственной службой, высоким уровнем авторитета служащих среди граждан и достаточно эффективным механизмом реализации государственной политики.

Таковыми среди представителей англо-саксонской системы права являются Соединенные Штаты Америки и Великобритания, среди стран романо-германской правовой семьи (к которым относится и Казахстан), представляется интересным изучение опыта управления государственным аппаратом Германии и Франции. Иногда в числе стран романо-германской семьи упоминают Японию, но в некоторых источниках ее относят к так называемой патриархальной, восточной системе права.

Стоит заметить, что в большинстве стран к числу государственных служащих относят работников, «выполняющих государственные функции управления и получающих заработную плату из государственного бюджета». Таким образом, государственные служащие могут быть представлены двумя группами:

- «публичные служащие», работники публичного сектора экономики — преподаватели ВУЗов, учителя, работники почты, государственных железных дорог и др.;

- непосредственно работники органов государственного управления — это чиновники, работающие в министерствах и ведомствах.

Статус каждой категории различен в разных странах, и если деятельность публичных служащих регулируется общими нормами трудового права, то для чиновников (только эта категория попадает в предметное поле данного исследования) в любой стране законодательно устанавливаются особые условия прохождения службы [30].

По мнению автора принципиально важным при построении кадрового менеджмента государственной службы в любом государстве является вопрос о модели субъекта управления, поэтому при проведении исследования опыта управления государственной службой разных стран целесообразно выделить следующих оснований для осуществления анализа:

- основные субъекты (субъект) управления государственной службой;
- место и статус субъектов (субъекта) управления государственной службой в системе власти (его подотчетность);
- принцип формирования субъекта управления, а также назначения (избрания) его руководителя;
- основные задачи, функции и полномочия субъекта в сфере управления государственной службой;
- степень политизированности субъекта (субъектов) управления государственной службой (наличие или отсутствие законодательного разграничения управляющих подсистем государственной службы и политических структур);

- взаимодействие субъекта управления государственной службой с другими государственными структурами по вопросам управления государственной службой;

- влияние институтов гражданского общества на деятельность субъекта (субъектов) управления государственной службой.

Устойчивую репутацию, в частности по вопросам этики и политического нейтралитета, имеет государственная служба Великобритании. Среди серьезных недостатков выделяют то, что на уровне высших должностей государственной службы все больше выявляется тенденция к мелочному контролю в центральных органах власти и, соответственно, нежелание передачи полномочий.

Общее руководство государственной службой Великобритании

осуществляет премьер-министр (исключение - дипломатическая служба). Обладая статусом министра по делам государственной службы, он отвечает за координацию и управление государственной службой. Секретариат кабинета министров устанавливает общие правила по управлению государственной службой. Текущие обязанности по вопросам сроков и условий трудоустройства переданы в ведение министерств и агентств, а также Администрации Шотландии и национальной Ассамблеи Уэльса.

Секретариат кабинета министров является центральным органом Правительства и отвечает за координацию политики и стратегии всех правительственных учреждений. Одним из главных направлений деятельности Секретариата является содействие развитию принципов, обеспечивающих эффективность управления. Секретариат поддерживает, консультирует и осуществляет контроль за управлением кадровыми ресурсами и вопросами управления государственной службой в целом, в том числе по таким вопросам, как соблюдение этических норм на службе, оплата труда государственных служащих, выполнение ими служебных обязанностей, решение вопросов расового и гендерного представительства на государственной службе. Кроме того, Секретариат кабинета министров публикует нормативные документы по управлению государственной службой (Кодекс по управлению гражданской службой, Концепция развития персонала, Единый план действий по обеспечению равенства оплаты труда гражданских служащих и др.).

Основной структурной единицей Секретариата, ответственной за управление государственной гражданской службой, является Группа корпоративного развития, к целям и задачам которой относятся: обеспечение открытости государственной гражданской службы; руководство министерствами в вопросах совершенствования управления персоналом; повышение производительности труда служащих посредством повышения уровня подготовки и предоставления возможности повышения квалификации; содействие улучшению политики по подбору персонала.

В рамках Секретариата кабинета министров также был создан Центр по изучению управления и политики. Центр осуществляет сотрудничество с широким кругом государственных учреждений, частным сектором и научными организациями. Основными задачами Центра являются:

- обеспечивать использование на гражданской службе надлежащих навыков, подходов к исполнению обязанностей;
- предоставлять политическим деятелям широкий доступ к результатам исследований в области государственного управления, в том числе международному опыту.

Можно сказать, что Центр по изучению управления и политики является консультативной, исследовательской структурой. Гораздо более широкими полномочиями в области управления государственной службой обладает Комиссия государственной службы, имеющая статус независимой организации. В задачи Комиссии входит :

осуществление руководства и надзора за процедурой отбора кандидатов для поступления на государственную службу;

рассмотрение жалоб, поступающих от государственных служащих; работа с министерствами в целях обеспечения понимания и эффективного применения принципов, публикуемых Комиссией в Кодексе по трудоустройству.

Члены Комиссии не являются государственными служащими и назначаются напрямую государством в соответствии с правом королевской прерогативы. Ежегодно они предоставляют отчеты о своей деятельности Королеве, после чего отчеты подлежат публикации.

Немалая роль в управлении государственной службой принадлежит профсоюзным организациям, так, например, из их числа назначаются один из помощников главы Апелляционного совета гражданской службы и половина его членов. Апелляционный совет, являясь независимым органом, осуществляет функции по рассмотрению жалоб гражданских служащих относительно увольнения со службы и дисциплинарных взысканий.

Таким образом, можно констатировать, что управление государственной службой Великобритании, хотя отличается высокой степенью централизации (практически все структуры, обладающие полномочиями в вопросах управления государственной службой, подчиняются премьер министру, который одновременно является министром по делам государственной службы), характеризуется наличием активного взаимодействия с негосударственными организациями: профсоюзами и консультантами из частного сектора. Кроме того, наблюдается усиление роли региональной власти (в Шотландии и Уэльсе, имеющих собственные законодательные органы и структуры по управлению государственными служащими).

Великобританию довольно долго отличало четкое разделение политической и административных сфер. Но в последнее время наблюдается сближение этих сфер, проявляющееся во все большей вовлеченности аппаратных работников в процесс выработки и принятия политических решений.

Представляющие, как и Великобритания, англо-саксонскую правовую семью Соединенные Штаты Америки отличает многосубъектность управления государственной службой. Кроме того, «с юридической точки зрения в США не существует единой государственной службы, она разделена по административно-территориальному принципу. Федеральная государственная

служба состоит из множества административно- управленческих структур, правовая основа деятельности которых различна» [31].

В условиях такой неоднородности государственной службы большое значение имеет сильная президентская власть, превращение ее в главный компонент государственного механизма. Президентом назначаются и смещаются с должности все высшие должностные лица федерального аппарата, несущие перед ним персональную ответственность. На уровне штатов подобными полномочиями обладает губернатор.

Система управления государственной службой представлена тремя уровнями:

- высшие законодательные инстанции и контролируемые органы, принимающие нормативные акты по вопросам государственной службы, оценивающие ее эффективность и осуществляющие контроль за деятельностью министерств и ведомств;

- межведомственные органы, определяющие политику в отношении персонала государственной службы, контролирующие реализацию нормативных актов и осуществляющие практическую помощь министерствам и ведомствам (Служба управления персоналом и Совет по защите системы заслуг);

- кадровые службы в министерствах и ведомствах, осуществляющие практическую работу по управлению персоналом на основе общей политики государства.

Высший уровень данной структуры представлен Конгрессом США, Главным контрольно-финансовым управлением при Конгрессе США и Административно-бюджетным и исполнительным управлением администрации президента США, которым подотчетны межведомственные органы - Служба управления персоналом и Совет по защите системы заслуг. Конгресс США является законодательным органом; принимающим нормативные акты по вопросам государственной службы, в том числе по вопросам ее реформирования. Административно-бюджетное управление осуществляет контроль за исполнением бюджета министерствами и ведомствами, оценивает эффективность их организационной структуры и управления. Во главе Административно-бюджетного управления стоит директор, назначаемый президентом без согласия Конгресса. Структура управления представлена отделами: организации и управленческих систем, координации программ; повышения квалификации руководящих работников и трудовых отношений, отделом по связям с Конгрессом, также отделами информации и статистики.

Однако реализация основных функций по управлению государственной службой возложена на структуры, имеющие статус межведомственных органов - Службу управления персоналом и Совет по защите системы заслуг.

Служба управления персоналом занимает ключевое место в системе управления государственной службой, она наделена достаточно широкими полномочиями (в том числе нормотворческими), имеет систему внутренних подразделений, включая региональные, в том числе целую сеть информационных центров.

Директор Службы назначается президентом на 4 года и одновременно является его помощником по кадровой политике. Кандидатура представляется верхней палатой Конгресса - Сенатом.

Основными функциями Службы управления персоналом являются: координация работы с кадрами в государственном аппарате, в том числе разработка правил и инструкций в отношении управления кадрами, разработка стандартов профессиональной деятельности и квалификации государственных служащих, составление штатных расписаний министерств и ведомств, руководство программами повышения квалификации служащих, контроль за решением вопросов увольнения, страхования служащих, участие в разрешении трудовых споров.

Важная роль принадлежит Службе управления персоналом в деле централизации системы управления государственной службой, что выражается в осуществлении ею функций стандартизации и координации деятельности служащих и особенно важно в условиях, когда высшее руководство государственной службой представлено не одной структурой, кроме того, каждая административно-территориальная единица государства имеет свои структуры по управлению государственной службой.

Одной из особенностей системы управления государственной службой США является передача правозащитной и надзорной функций отдельному подразделению - Совету по защите системы заслуг, что способствует беспристрастности и объективности при рассмотрении жалоб федеральных служащих на действия администраций государственных органов, связанные с незаконным увольнением, понижением в должности, понижением зарплаты и т.п. Руководство Советом осуществляется коллегиально — тремя должностными лицами. Для обеспечения политической нейтральности не более двух членов Совета могут принадлежать к одной партии. Члены Совета назначаются президентом на семь лет и могут быть отстранены им лишь за недобросовестное исполнение служебных обязанностей.

Решения Совета носят обязательный характер для всех государственных служащих. Структура Совета также представлена рядом подразделений (отдел анализа и ревизий, отдел специальных решений административного судьи, отдел апелляций и др.), особое место среди которых принадлежит Службе специального советника, занимающейся расследованием обращений о нарушениях в проведении кадровой политики в системе государственной службы, а также пересмотром принятых Службой управления персоналом постановлений.

Широкими полномочиями в вопросах управления деятельностью государственных служащих наделены кадровые департаменты министерств и ведомств, устанавливающие правила поведения служащих, осуществляющие подбор персонала, отвечающие за соблюдение и применение законов и других нормативных актов по государственной службе. Имеющиеся у министерств и ведомств полномочия в области управления государственной службой делегированы им Службой управления персоналом на основе заключения

соглашений, а соответствующее их исполнение контролируется генеральным инспектором и уполномоченным по вопросам служебной этики.

Как уже было сказано, управление государственной службой в США осуществляется не только на федеральном уровне, но и в штатах, в которых не установлено единых стандартов и правил относительно организации управления государственной службой. Однако подобная система, сложившаяся не столько на административном управлении, сколько на основе принципов самоуправления, согласования различных интересов, применима далеко не в каждом государстве. Да и в самих Соединенных Штатах является эффективной лишь при наличии сильной власти президента и губернаторов штатов [32].

Вообще стоит заметить, что государствам с унитарной формой административно-территориального устройства присуща большая степень централизации как государственного управления в целом, так и управления государственной службой. Долгое время примером достаточно централизованной системы управления государственной службой являлась Франция. Однако на сегодняшний день наблюдается процесс децентрализации государственной службы Франции, что ведет к изменению организационной структуры управления. Кроме того серьезные шаги предпринимаются к утверждению «прозрачности и открытости» государственной службы. Франция

- государство с развитыми патерналистскими традициями управления, где бюрократия всегда обладала относительно широкими управленческими правами и полномочиями, была закрыта и слабо подконтрольна обществу. В настоящее время неотъемлемой формой контроля граждан за деятельностью государственных служащих является возможность доступа граждан к управленческим документам. Кроме того, установлен ряд правил взаимоотношений с гражданами для всех государственных структур, например, снятие анонимности (за исключением случаев, когда это невозможно из соображений безопасности служащего).

Назначения на высшие должности государственной службы производит президент. Постановления по вопросам государственной службы принимает Правительство. Центральная роль в управлении государственной службой принадлежит премьер-министру, который отвечает за проведение кадровой политики в системе государственной службы. В его подчинении находится Генеральное управление администрации и государственной службы, основными функциями которого являются: разработка направлений кадровой политики в системе государственной службы, определение норм и правил профессиональной деятельности служащих, оплаты их труда, организация межведомственных конкурсов на занятие должностей государственной службы, координация и контроль профессиональной подготовки кадров.

Одним из признаков усиления децентрализации в управлении государственной службой Франции является формирование консультативных органов ее управления: Высшего совета государственной службы, паритетных административных комиссий, технических комитетов, комитетов гигиены и безопасности.

Все эти структуры создаются на коллегиальной основе из представителей министерств (ведомств) и профсоюзных организаций. Наиболее широким спектром задач отличается Высший совет государственной службы, координирующий деятельность остальных категорий консультативных органов. Совет обсуждает все законопроекты, касающиеся системы государственной службы, высказывается по вопросам профессиональной подготовки государственных служащих, является органом по обжалованию трудовых споров, исследует условия профессиональной деятельности служащих.

Паритетные административные комиссии создаются в каждом министерстве или ведомстве и занимаются рассмотрением предложений в отношении профессиональной деятельности служащих и продвижения их по службе, а также по защите служащих от неправомерных и произвольных действий администрации.

Наряду с административными комиссиями в каждом министерстве формируются комитеты гигиены и безопасности, занимающиеся проблемами санитарно-оздоровительной деятельности. Иногда по своим функциям они могут заменять паритетные технические комитеты.

Паритетные технические комитеты, могут иметь, межведомственный статус и наделены обязательными консультативными полномочиями, административные органы обязаны, запрашивать их заключение по вопросам их компетенции, т.е., касающимся общих условий трудовой деятельности служащих, проблем трудовой занятости и др.

Существование данных структур связано с законодательно закрепленным во Франции принципом участия служащих в управлении делами своего учреждения, на практике по сути сводящегося к обсуждению условий труда и разбору конфликтов служащих с администрацией.

Опыт Франции представляет большой интерес для других стран с точки зрения возможности соединения сильной центральной власти и демократических институтов, в том числе в вопросах: управления государственной службой, находящихся в ведении премьер-министра и подведомственных ему структур — с одной стороны, и подлежащих рассмотрению коллегиальными органами созданными на паритетной основе — с другой.

Одной из наиболее «законченных в структурном отношении, сформированных законодательно и эффективных в практической деятельности» [33] является система управления государственной службой Германии. Функции субъекта управления государственной службой осуществляет Федеральное министерство внутренних дел, в состав которого входят подразделения, отвечающие за весь комплекс вопросов организации и функционирования государственной службы страны. Среди них Федеральный комитет по кадрам, действующий на коллегиальной основе, в состав которого входит семь постоянных членов и семь замещающих.

В состав постоянных членов Комитета входят председатель федеральной счетной палаты, являющийся председателем Комитета, руководитель правового управления Федерального министерства внутренних дел, а также пять членов,

назначаемых президентом на четыре года. Стоит заметить, что трое из семи постоянных членов представляют профсоюзные организации.

Основными задачами Комитета являются: участие в нормотворческой деятельности, разработке предписаний о подготовке, повышении квалификации государственных служащих, рассмотрение жалоб государственных служащих, выработка рекомендаций по улучшению работы служащих, принятие решений о соответствии претендентов на замещение должностей государственной службы.

Помимо того, что Комитет подотчетен в своей деятельности Федеральному министерству внутренних дел, на него возложена обязанность постоянно информировать о своей работе правительство страны.

Федеральный комитет по кадрам активно взаимодействует с кадровыми службами федеральных министерств и другими государственными инстанциями. Принимаемые Комитетом решения, касающиеся государственных служащих, являются обязательными для выполнения государственными органами и подлежат публикации.

В состав Федерального министерства внутренних дел входят и другие структуры, занимающиеся вопросами государственной службы. В том числе Федеральная комиссия по упрощению законов и администрации, задачами которой являются дебюрократизация и упрощение административных процедур.

Повышение квалификации государственных служащих, а так же участие в отборе персонала на руководящие должности реализуется Федеральной Академией государственного управления при Министерстве внутренних дел.

Кроме того, в системе государственной службы Германии широко используется практика создания наряду с постоянно действующими государственными органами временных штабных структур, рабочих групп, на которые возлагаются задачи проведения реформ, реализация программ модернизации власти. Так, в составе Федерального министерства внутренних дел действует штаб «Современное государство — современное управление». Данная система обеспечивает адаптивность государственной службы, т.е. способность своевременно организовать работу, направленную на решение актуальных задач.

Стоит отметить, что в Германии и на федеральном уровне управления государственной службой и на уровне земель наблюдается высокая степень централизации. Как руководство министерства внутренних дел, так и руководители органов управления государственными служащими земель осуществляют координацию работы служащих по целому ряду направлений: формирование правовых основ государственной службы, модернизация ее организационной структуры, а также проведение финансовой политики в области государственной службы. Тем самым можно констатировать, что опыт Германии, как и уже рассмотренных государств, свидетельствует в пользу централизованной модели управления государственной службой.

Показательной в этом смысле является система государственной службы Японии, которая также управляется из единого центра. Центральным органом, регулирующим деятельность государственных служащих Японии, является

Национальное ведомство по управлению государственной службой, подотчетное в своей деятельности Премьер-министру.

Основными функциями данного ведомства являются: планирование и реализация экзаменов при приеме на государственную службу, разработка рекомендаций по улучшению управления кадрами, планирование и координация совместного обучения должностных лиц, управление системой гарантирования статуса служащего и трудовой дисциплины, контроль за порядком приема заявлений и жалоб.

Управление государственной службой осуществляется тремя должностными лицами, одно из которых назначается императором, остальные — кабинетом министров с согласия парламента. При этом законом закрепляется политическая нейтральность палаты. Члены палаты не могут быть назначены лица, занимавшие выборные государственные должности, являющиеся членами политических партий, политическими советниками. Кроме того, члены палаты не имеют права замещать другие официальные должности по совместительству и в течение года после отставки. Отстранение от должности члена палаты осуществляется в Верховном суде по представлению Парламентом.

Отдельные функции управления государственной службой осуществляются на уровне руководителей кадровых служб министерств и ведомств, которые в своей деятельности обязаны взаимодействовать с Национальным ведомством по управлению государственной службой и подотчетны ему.

Результаты анализа зарубежных моделей субъектов управления государственной службой позволяют выделить ряд общих принципов построения управляющих подсистем государственной службы, обеспечивающих достаточно высокий уровень ее эффективности в зарубежных странах и представляющий большой научный и практический интерес в

деле формирования теоретических основ моделирования кадрового менеджмента государственной службой Республики Казахстан:

Во-первых, весьма позитивным видится, реализация в системе управления государственной службой принципа централизованного управления, т.е. наличия специализированного государственного органа, осуществляющего целенаправленное воздействие на государственную службу для оптимизации и упорядочения ее функционирования. Каждое государство по-своему подходит к вопросу о месте такого органа в системе государственной власти, его подотчетности, объему полномочий, определяющих особенности его модели. Решение этого вопроса обусловлено спецификой государственного управления в каждой отдельно взятой стране.

Что же касается казахстанской государственной службы, то в период ее реформирования и стабилизации наиболее предпочтительной видится централизованная система управления, однако в перспективе возможны серьезные шаги в, направлении децентрализации, что в будущем может способствовать решению задач повышения открытости, «прозрачности» государственного управления, а также формирования механизмов активного взаимодействия с обществом.

Во-вторых, заслуживает внимания законодательное закрепление целей, функций и принципов управления государственной службой, а также организационно-правовых основ функционирования субъекта ее управления, то есть основных параметров его модели.

В-третьих, государственные структуры так или иначе связанные с процессом управления государственной службой должны активно взаимодействовать между собой и с другими государственными органами, подчиняясь в своей деятельности принципу системности в государственной службе. В государствах-республиках четкое разделение полномочий в вопросах управления деятельностью государственной службой на республиканском и региональном уровнях, наделение региональных субъектов управления достаточными полномочиями при четком подчинении их деятельности действующему законодательству.

В-четвертых, решению задач повышения открытости, «прозрачности» государственного управления, а также формирования механизмов активного взаимодействия с обществом способствует реализация в системе управления государственной службой принципов коллегиальности и паритетного представительства профсоюзных и общественных организаций в управленческих структурах (при формировании состава субъектов управления государственной службой).

В-пятых, в деятельности субъектов управления государственной службой большое значение имеет соблюдение принципа политической нейтральности, четкого разделения административной и политической сфер.

Использование давших положительный результат на практике организационных форм и методов управления государственной службой в зарубежных странах может быть очень полезным при проецировании его на казахстанскую действительность. Однако при этом важно учитывать, хоть и небольшие, но всё же имеющиеся исторические традиции казахстанской государственной службы, существующую социально-политическую обстановку, а также особенности менталитета казахстанцев.

Выводы по разделу 1:

1. Управление «главной производительной силой общества» — человеческим потенциалом — важнейшая функция государственного регулирования. Успешность программ по развитию кадрового потенциала государственной службы напрямую зависит от эффективной государственной кадровой политики, которая определяет цели, связанные с отношением государства к своим работникам.

2. Кадровый менеджмент в системе государственной службы является связующим звеном между кадровой политикой государства и системой управления персоналом государственной службы. Вышеописанные теоретические положения и принципы формирования кадровой политики легли в основу утверждения, сделанного автором, о том, что кадровая политика современного казахстанского государства должна опираться на стратегию и принципы рыночных отношений, демократизацию общества и осуществляться на всех уровнях с учетом форм развития организаций.

3. Переход на стратегию демократизации в общей политике государства должен сопровождаться соответствующими изменениями и в управлении государственной службой - от более жестких форм «управления» к более гибким.

4. Необходима реализация в системе управления государственной службой принципа централизованного управления, т.е. наличия специализированного государственного органа, осуществляющего целенаправленное воздействие на государственную службу для оптимизации и упорядочения ее функционирования.

2 Анализ кадрового менеджмента в системе государственной службы

2.1 Кадровое планирование в системе государственной службы на примере Железинского района

В условиях социально-экономических реформ, происходящих в Казахстане, возникает необходимость упорядочения и планирования процессов совершенствования и развития кадрового потенциала государственной власти. Если рассмотреть этот процесс на примере организации, то под процессом планирования и совершенствования руководящих кадров понимают все действия, нацеленные на то, чтобы организация имела в любой момент и на каждом участке необходимое количество квалифицированных работников, потенциал которых соответствовал бы современным требованиям управления процессами, характерными для данной организации.

Кадровое планирование - это перспективная, систематическая, учитывающая расходы концепция будущих мер в области кадров.

В принятых нормативных документах, регламентирующих деятельность государственных служащих, обозначены основные направления кадровой политики, определены приоритеты и первоочередные задачи. Это позволяет провести оценку кадрового потенциала органов государственной власти, разработать систему формирования кадрового резерва по должностям государственной службы.

Планирование персонала (эквиваленты, встречающиеся в литературе - кадровое планирование, планирование рабочего состава предприятия) определяется как "процесс обеспечения организации необходимым количеством квалифицированного персонала, принятым на конкретные должности в конкретное время» [34]. По другому определению, планирование персонала - это "система подбора квалифицированных кадров, при использовании двух видов источников:

- внутренних (имеющиеся в организации служащие);
- внешних (найденные или привлеченные из внешней среды).

Кадровое планирование имеет своей целью - обеспечить потребности организации в необходимом количестве специалистов в конкретные временные рамки.

Кадровое планирование - это направленная деятельность организации по подготовке кадров, обеспечению пропорционального и динамичного развития персонала, расчету его профессионально - квалификационной структуры, определению общей и дополнительной потребности, контролю за его использованием.

Как видно, зарубежные источники концентрируют внимание главным образом на планировании потребности организации в кадрах, тогда как отечественные принимают это лишь в качестве одного из видов кадрового планирования, выделяя, кроме того, еще ряд понятий: планирование использования персонала, планирование его обучения и так далее.

Наипервейшая задача планирования персонала [35] - это "перевести" имеющиеся цели и планы организации в конкретные потребности в квалифицированных служащих, т.е. вывести неизвестную величину необходимых работников из наличного уравнения планов организации; и определить время, в которое они будут затребованы. И как только эти неизвестные величины будут найдены, в рамках кадрового планирования, необходимо составить программу действий, необходимых для достижения поставленных целей.

По существу, каждая организация занимается кадровым планированием вопрос только в уровне постановки вопроса. Некоторые организации продельывают в этом плане серьезные исследования, другие ограничиваются поверхностным вниманием в отношении планирования персонала.

Процесс планирования не является однородным и включает в себя ряд составляющих частей, которые в свою очередь также имеют сложную структуру.

Как бы там ни было, но долговременный успех любого государственного органа, несомненно, зависит от наличия необходимых служащих в необходимое время на правильно выбранных должностях. Организационные цели и стратегии достижения этих целей имеют значение лишь тогда, когда люди, обладающие требуемыми талантами, навыками и умением, занимаются решением поставленных задач [36].

Недобросовестно выполненное, и тем более - вовсе проигнорированное, кадровое планирование способно спровоцировать серьезные проблемы уже в самое короткое время.

Вряд ли реально выйти на улицу и сразу найти человека, обладающего необходимыми характеристиками. С помощью эффективного кадрового планирования можно "заполнить" вакантные позиции, а также и уменьшить текучесть кадров, оценивая возможности карьеры специалистов в пределах компании [37].

При осуществлении кадрового планирования организация преследует следующие цели [38]:

получить и удержать людей нужного качества и в нужном количестве;

наилучшим образом использовать потенциал своего персонала;
 способность предвидеть проблемы, возникающие из-за возможного избытка или нехватки персонала.

Стратегия управления персоналом - это долгосрочное, качественно определенное направление приложения усилий по формированию трудового потенциала предприятия. Она должна соответствовать общей стратегии организации.

Разработку организационных мероприятий рекомендуется проводить по функциям, осуществляемым службой управления персоналом организации: подбор и отбор персонала, планирование потребности в персонале, обучение, мотивация, обучение, улучшение социально-психологического климата и т.д.

Стратегия управления персоналом определение текущего состояния и перспективной потребности в количественных и качественных структурах персонала.

Одним из методов планирования персонала является - составление оперативного плана работы с персоналом. Составление оперативного плана по работе с кадрами позволяет обеспечить организацию необходимым персоналом, а так же набрать таких людей, которые могли бы решать поставленные перед ними задачами и ставить новые. Данный вид планирования позволяет так же обеспечить необходимый уровень квалификации работников и обеспечить максимально возможное активное участие работников в деятельности организации.

Оперативный план работы с персоналом можно представить в виде таблицы 2.1

Таблица 2.1 - Оперативный план работы с персоналом

Определение потребности в рабочей силе за счет работников организации	Систематическое наблюдение за рынком труда	Прием на работу
Высвобождение за счет изменений структурного, технологического, организационного, социального характера. Перемещения с целью внутриорганизационного обмена опытом. Назначение молодых специалистов на более ответственные должности.	Постоянные контракты (независимо от актуальной потребности) с: а) государственными органами управления (информирование посредников о своем предприятии) б) школами, профессионально-техническими училищами, средними	Изучение письменных заявлений о приеме на работу и предварительный отбор. Конкурс. Собеседование при приеме на работу. Прием на работу с испытательным сроком

	специальными учебными заведениями, высшими учебными заведениями, университетами (информирование о своем предприятии)	
--	--	--

Оперативный план отражает определение потребности в работниках на основе систематического наблюдения за рынком труда, определяет перечень конкретных мер по привлечению сотрудников, их приему на работу.

Оперативное планирование позволяет обеспечить необходимый уровень квалификации работников и активное участие работников в деятельности организации, на сколько это возможно.

Технология процесса планирования включает в себя следующие этапы:

- оценка наличных резервов, их количества и структуры.
- оценка будущих потребностей, отслеживание изменений в профессионально-квалификационной структуре кадров, выявление потребности в рабочей силе с указанием количественных и качественных показателей;
- разработка программы будущих потребностей.
- На первом этапе проводятся:
 - анализ использования трудовых ресурсов организации;
 - уточнение задач по отдельным группам исполнителей;
 - формирование адекватных квалификационных требований;
 - выявление резервов продуктивности труда на каждом конкретном участке работы;

На втором этапе: осуществляется определение потребности в персонале на планируемый период.

Исходными данными для определения необходимой численности, их профессионального и квалификационного состава являются:

- производственная программа;
- нормы выработки;
- планируемый рост повышения производительности труда;
- структура работ.

Вся названная информация собирается в результате учета персонала.

Потребность организации в персонале - это установление необходимых количественных и качественных характеристик персонала, соответствующих выбранной стратегии развития организации [39].

Конечная цель определения потребности в персонале состоит в установлении его количества, необходимого для надежного выполнения работниками должностных и профессиональных обязанностей. В этом случае принимаются решения о потребности в них - количестве и качестве, времени и продолжительности, а также месте [40].

Количественная потребность в персонале подразумевает число работников определенного возраста и пола, необходимых для исполнения возложенных на

них функций. Если учитывается квалификация персонала, то в этом случае говорят об определении качественной потребности в персонале.

Задача состоит в определении требований, обусловленных конкретной должностью или профессией, для того чтобы можно было согласовать с этими требованиями профессиональные возможности имеющихся работников и работ, подлежащих отбору, и добиться их равномерного соответствия.

Определение качественной и количественной потребности в персонале на практике неразделимо и поэтому осуществляется одновременно. Однако данные о потребности в персонале бесполезны, если нет данных о времени и продолжительности потребности в них. Временной аспект является критерием, позволяющим определить потребность в персонале, обучение персонала также требует соответствующих расчетов о времени. В целом потребность в персонале устанавливается на определенное время или к определенному сроку. Кроме того, должно быть запланировано время, необходимое для отбора работников, потребность в которых должна быть планирована.

Переход от краткосрочного к среднесрочному планированию потребности в персонале осуществляется постоянно. Однако определение среднесрочной и долгосрочной потребности в персонале требует корректировки общего плана. В целом потребность в персонале определяется в соответствии с плановым штатным составом конкретной организации.

Сравнение планового штатного состава с имеющимся наличным персоналом позволяет выявить либо нормальное удовлетворение потребности, либо недостаток или излишек персонала организации.

В случае превышения потребности в персонале по качественным, количественным, временным или локальным показателям, принимаются корректирующие меры, которые выражаются в высвобождении персонала.

Целесообразно определить потребность персонала с учетом двух взаимосвязанных фаз: в данное время и на будущее.

Перед определением потребности в персонале целесообразно сначала проанализировать имеющийся в организации кадровый состав с количественной и качественной стороны и на этой основе оценить будущий кадровый состав с помощью имеющихся инструментов - информационной техники и методик оценки персонала в количественном и качественном отношении.

Следует заметить, что качественное и количественное определение потребности в персонале создает основу для планирования издержек организации, целью которого является снижение расходов на оплату персонала. Кадровое планирование способно оказать значительную поддержку стратегическому процессу планирования при обеспечении средствами для достижения желаемых результатов [41].

Кадровые мероприятия - представляют собой комплекс мер, направленных на решение кадровых задач, воплощение разработанных кадровых планов [42].

Кадровое планирование - призвано решать задачи профессионального и должностного роста работников, создавать условия карьерного роста.

Реальные возможности системы планирования человеческих ресурсов определяются, главным образом:

- характером информационной базы;
- содержанием банка данных.

Там, где с помощью планирования решают широкий круг кадровых задач, должен быть создан обширный банк данных, характеризующих подробно каждого работника, прежде всего его профессионально-квалификационные способности.

В связи с изложенным предполагается существование на предприятии надежной системы сбора и постоянного обновления информации.

Методы, основанные на использовании математики, включают различные статистические методы и методы моделирования. Статистические методы используют исторические данные для проектирования, будущего состояния. Одним из них можно считать экстраполяцию - наиболее простой и часто употребляемый метод, который состоит в перенесении сегодняшней ситуации (пропорций) в будущее. Привлекательность этого метода состоит в его доступности. Ограниченность заключается в невозможности учесть изменения в развитии организации и внешней среды. Поэтому этот метод подходит для краткосрочного планирования и для организаций со стабильной структурой, действующих в относительно стабильных внешних условиях.

Методы моделирования обычно обеспечивают упрощенный просмотр кадровых потребностей в организации. При изменении входных данных кадровые разветвления могут проверяться для различных сценариев потребностей в персонале.

Если брать во внимание историю, то прогнозы, основанные на суждениях, использовались чаще, чем те, которые основаны на использовании математического подхода.

Методы экспертных оценок - более простые и обычно не требуют сложных исследований, но при этом не всегда является возможным найти квалифицированных специалистов. Однако сейчас, учитывая быстрое увеличение числа ПК, можно предположить что методы, основанные на математическом подходе, будут использоваться чаще.

Отдельно выделяют методы определения необходимой численности кадров организации. Понятие численности кадров можно трактовать по разному, в зависимости от того какую именно величину мы хотим вычислить.

При этом следует различать:

- общую потребность в персонале, представляющую собой всю численность персонала, которая необходима предприятию для выполнения запланированного объема работ (брутто-потребность в кадрах);
- дополнительную потребность, количество работников, которое необходимо в планируемом периоде дополнительно к имеющейся численности базового года, обусловленное текущими нуждами предприятия (нетто-потребность в кадрах).

В кадровом планировании можно выделить следующие технологии планирования трудовых ресурсов:

- технологии использования в организации имеющихся трудовых ресурсов (расстановка персонала, построение системы управления и организационной структуры функциональной деятельности);
- технологии развития персонала (обучение, повышение квалификации, обмен опытом и т.д.);
- технологии определения потребности в персонале (на основе экономического анализа, аттестация персонала и определение его профпригодности, с помощью математических расчетов и т.д.);
- технологии сохранения персонала (управление трудовой мотивацией, обеспечение социальных гарантий и пр.);
- технологии набора рабочей силы (за счет внутренних или внешних источников);
- технологии отбора персонала (анкетирование, тестирование, интервьюирование, теория деловых игр и др.);
- технологии сокращения и перемещения персонала (высвобождение персонала в связи с уходом на пенсию, увольнение в связи с несоответствием занимаемой должности и т.д.).

Чтобы рассмотреть систему планирования кадров в исполнительных органах Железинского района Павлодарской области необходимо понять под влиянием каких факторов формируется потребность организации в персонале. Понимание факторов, влияющих на потребности организации в рабочей силе, является основой планирования человеческих ресурсов в местных исполнительных органах района (далее МИО), так как для планирования человеческих ресурсов кадровая служба аппарата акима района использует модель экстраполяции, который состоит в перенесении сегодняшней ситуации (пропорций) в будущее. Привлекательность метода экстраполяции состоит в его общедоступности, ограниченность заключается в невозможности учесть изменения в развитии организаций района и внешней среды. Поэтому этот метод подходит для краткосрочного планирования и для организаций со стабильной структурой, действующих в стабильной окружающей среде.

Поскольку учреждения района, как и другие государственные организации, является открытой социальной системой, его потребности в рабочей силе возникают под воздействием как внутренних (внутриорганизационных), так и внешних факторов.

Среди множества внешних факторов существует несколько наиболее важных, оказывающих непосредственное влияние на состояние рынка труда – источника рабочей силы для большинства современных организаций: развитие техники и технологии; политические изменения; конкуренция и состояние рынка сбыта. Но так как для МИО они особой роли при кадровом планировании не играют, в программе кадрового планирования внешние факторы обычно игнорируются.

Более важными из влияющих на планирование факторами являются, как правило, внутриорганизационные, к которым относятся: стратегические цели и задачи организации, а также динамика движения персонала внутри организации. В связи со спецификой деятельности МИО и её регулированием со стороны государства можно с уверенностью сказать, что в ближайшие годы не предвидится ни смены, ни расширения видов деятельности; ни увеличения функциональных площадей, что бы повлекло увеличение персонала. У организаций со стабильной долгосрочной стратегией, к которым можно отнести МИО района потребности в рабочей силе не претерпевают серьезных изменений из года в год, и планирование человеческих ресурсов не представляет особой сложности.

Таким образом, при кадровом планировании в МИО района учитывается один источник как правило, внутриорганизационная динамика рабочей силы - увольнения по собственному желанию, выходы на пенсию, декретные отпуска, перемещения между подразделениями и т. п.

Для кадрового планирования в МИО анализируется состояние кадров в государственных учреждениях. Важным аспектом этого анализа является количественный анализ состава персонала по таким объективным признакам как возраст, пол, уровень образования, стаж работы в организации, а также текучесть. Примерные границы допустимой текучести персонала увязываются в сравнении с текучестью кадров других учреждений данной системы.

Проследим динамику рабочей силы учреждений района за период 2013-2015 гг. с тем, чтобы получить возможность заблаговременно предсказывать такие изменения.

Данные для анализа и методика анализа представлены отделом по управлению персоналом аппарата акима Железинского района.

Проведем возрастной анализ кадров с их разделением по половому признаку (таблица 2.2).

Таблица 2.2 - Возраст сотрудников МИО Железинского района.

Сотрудники	Итого		Возраст							
	Кол-во	в % к итогу	18-25 лет	в % к общему итогу	25-35 лет	в % к общему итогу	35-45 лет	в % к общему итогу	45 лет и выше	в % к общему итогу
Мужчины	186	47,3	33	8,4	39	10	48	12,2	63	16,0
Женщины	207	52,7	63	16,0	54	13,7	51	13,0	42	10,7
Итого	393	100	96	24,4	93	23,7	99	25,2	105	26,7

Таким образом, 47,3% сотрудников являются мужчинами, из них наибольшее количество сотрудников мужчин имеет предпенсионный возраст (16 %) и могут уволиться в любой момент в связи с выходом на пенсию. Вторая по уровню группа сотрудников принадлежит к возрасту расцвета сил (12,2 %), что также, на наш взгляд, является отрицательным фактором: в силу специфики работы в сельской местности такие сотрудники стремятся реализовать свои карьерные амбиции и охотно уезжают в областной центр.

Из женщин, которых в структуре сотрудников 52,7 %, наибольшая доля (16 %) принадлежит женщинам детородного возраста – от 18 до 25 лет и зрелым женщинам (13,7 %), которые в современных реалиях также стремятся к карьерному росту, как и мужчины.

Таким образом, анализ позволил выявить предпосылки к текучести кадров: выход на пенсию; рождение ребенка; мотивационная неудовлетворенность.

Немаловажное значение для планирования кадров имеет фактор образования. Рассмотрим структуру сотрудников в зависимости от имеющегося образования (таблица 2.3).

Таблица 2.3 - Структура сотрудников МИО Железинского района в зависимости от образовательного уровня

Сотрудники	Итого		Образование					
	количество	в % к итогу	среднее	в % к общему итогу	Средне- специальное	в % к общему итогу	высшее	в % к общему итогу
Мужчины	186	47,3	0	0	21	5,3	168	42,8
Женщины	207	52,7	0	0	81	20,6	123	31,3
Итого	393	100	0	0	102	25,9	291	74,1

Анализ показал, что среди сотрудников подавляющее большинство занимают сотрудники со высшим образование – 74,1 %. Вторую категорию составляют сотрудники имеющие средне-специальное образование – 25,9 %,

В таблице 2.4 представлен анализ текучести кадров МИО Железинского района за период 2013-2015 гг.

Таблица 2.4 - Текучесть кадров МИО Железинского района

Уволившиеся сотрудники	Итого		Возраст							
	кол- во	в % к итогу	18- 25 лет	в % к общему итогу	25- 35 лет	в % к общему итогу	35- 45 лет	в % к общему итогу	45 лет и выше	в % к общему итогу
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Мужчины, из них имеющие	39	50,0			18	23,1	9	11,5	12	15,4
Средне- специальное	15	19,2			9	11,5			6	7,7
Юридическое высшее	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Другое высшее	24	30,8	-	-	9	11,5	9	11,5	6	7,7
Женщины, из них имеющие	39	50,0			21	26,9	9	11,5	9	11,5
Средне- специальное	24	30,8	-	-	9	11,5	6	7,7	9	11,5
Юридическое высшее	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Другое высшее	15	19,2			12	15,4	3	3,8		
Итого	78	100			39	50,0	18	23,1	21	26,9

Для кадрового планирования одним из важнейших критериев является текучесть персонала, которая оценивает качество всех сторон работы с персоналом. Под текучестью персонала понимают увольнение сотрудников по собственному желанию, то есть сюда не входят увольнения по сокращению штатов, увольнения в связи с выходом на пенсию или призывом в Вооруженные силы. Количественным критерием текучести служит отношение численности уволившихся сотрудников за некоторый период (как правило, за год) к их общей численности на момент начала этого периода.

За отчётный период из учреждений района уволилось по собственному желанию 78 сотрудников, из них 39 женщин (50 %) и 39 мужчин (50 %). При этом по возрастной категории: среди уволившихся женщин преобладают женщины в возрасте 25-35 лет (26,9%), те кому 35-45 лет и выше, а также 45 лет и выше увольнялись поровну (11,5 %). Можно предположить, что первая группа увольнялась в связи с мотивационной неудовлетворенностью, а вторая и третья в силу разных причин, в том числе в связи с переездом на другое место жительства.

Среди уволившихся мужчин также преобладают мужчины в возрасте 25-35 лет (23,1 %) и в возрасте 45 лет и выше (15,4%). Причины увольнения могут быть те же.

Таким образом, при анализе текучести кадров необходимо учитывать, что наибольшая вероятность увольнения исходит от сотрудников в возрасте 25-35 лет, имеющих высшее образование.

Известно, что высокий уровень текучести свидетельствует о невысоком уровне мотивации персонала, прежде всего о неудовлетворённости работой. К тому же, высокая текучесть ведёт к снижению эффективности работы организации за счёт ухода квалифицированных сотрудников и нарушению устойчивых связей между подразделениями, а также к росту расходов на обучение вновь нанимаемого персонала.

Таким образом, при кадровом планировании сотрудникам аппарата акима Железинского района необходимо обратить внимание на мотивацию персонала.

Отдельным аспектом анализа текучести является анализ стажа работы сотрудников до увольнения (таблица 2.5). Если учреждение заинтересовано в сохранении сотрудников, то оно должно предусмотреть их "взбадривание" до того, как они уйдут, посредством обучения, смены должности и других подобных мероприятий.

Таблица 2.5 - Анализ стажа работников МИО Железинского района

Сотрудники	Итого		Возраст							
	Кол-во	в % к итогу	До года	в % к общему итогу	От 1 года до 3 лет	в % к общему итогу	От 3 до 5 лет	в % к общему итогу	Свыше 5 лет	в % к общему итогу
Мужчины	186	47,3	6	1,5	39	9,9	33	8,4	108	27,5
Женщины	207	52,7	18	4,6	42	10,7	21	5,3	126	32,1
Итого	393	100	24	6,1	81	20,6	54	13,7	234	59,6

Наибольшее количество сотрудников 38,2% работает в учреждениях свыше 5 лет. Стаж от 1 года до 3 имеют 20,6 % сотрудников. Это подтверждает предыдущие опасения о высоком уровне текучести кадров в государственных органах района.

Таким образом, возрастной анализ кадров с их разделением по половому признаку позволил выявить предпосылки к текучести кадров: выход на пенсию; рождение ребенка; мотивационная неудовлетворенность.

Анализ текучести кадров показал, что наибольшая вероятность увольнения исходит от сотрудников в возрасте 25-35 лет, имеющих высшее образование.

Анализ стажа сотрудников подтвердил наши предположения о высокой текучести кадров в учреждении.

Под кадровым планированием на государственной службе понимается общий курс и последовательная деятельность государства по формированию требований к государственным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных служащих.

Государство как единственный работодатель государственных служащих предъявляет необходимые требования к их квалификации и способностям, поведению на службе и вне ее, включая вопросы служебной этики, отношения к политике, к качеству исполнения ими обязанностей в соответствии с государственными должностями.

Суть государственного кадрового планирования состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на государственной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий по реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения должностных обязанностей и обеспечении на этой основе эффективного функционирования органов государственной власти.

Главной целью государственного кадрового планирования является формирование такого кадрового потенциала, который в профессиональном, квалификационном и деловом отношении позволял бы обеспечивать эффективное функционирование и развитие государственного аппарата [43].

Под кадровым потенциалом на государственной службе имеется в виду совокупная способность кадров государственных служащих к эффективному исполнению должностных обязанностей, достигаемая посредством профессионального образования, практических навыков, опыта и других служебных ресурсов.

Кадровый потенциал государственной службы рассматривается в качестве ключевого фактора, определяющего эффективность государственной власти на всех уровнях и обеспечивающего управляемость процессов реформирования общества, становления правового государства, разработки курса действий, изменений в структуре, стиле и системах управления, взаимодействия человека и государства.

Функционирование государственной службы подчинено целям укрепления государственности, осуществления функций государства по управлению обществом. Поэтому кадровое планирование на государственной службе должна отвечать общему курсу внешней и внутренней политики государства.

Государственная служба как самостоятельный вид профессиональной деятельности определяет особенности кадровой политики в данной области.

Социальной базой государственной службы являются в равной мере все слои казахстанского общества. Кадровая политика государства не может опираться на отдельный класс или социальный слой. Это означает, что привлечение граждан к управлению делами общества и государства является одной из важнейших задач кадровой политики на государственной службе.

Государство должно создавать реальные возможности:

- равного доступа граждан к государственной службе;
- проявления каждым государственным служащим своих способностей, реализации своих интересов и личных планов на государственной службе;
- правовой и социально-экономической защищенности государственных служащих.

Однако в кадровом планировании на государственной службе принцип опоры на все слои общества и равного доступа граждан к государственной службе сочетается с принципом соблюдения ограничений в условиях найма на государственную службу, установленных законом. Ограничения, предусмотренные самим законом, связаны в основном с тремя моментами, относящимися к личности претендента на государственную службу: возрастом, гражданством и состоянием здоровья.

Помимо требования соблюдения ограничений, установленных законом для государственных служащих, кадровая политика на государственной службе должна отвечать принципу уважения конституционных прав граждан, конфиденциальности вопросов их частной жизни. Данное требование предполагает четкую правовую регламентацию процедур принятия и реализации всех кадровых решений.

Главной гарантией государства по отношению к государственным служащим является обеспечение стабильности занятости. При этом кадровая политика исходит из того, что замещение государственной должности государственным служащим должно основываться на соответствии его квалификации установленным требованиям, а стабильность занятости эффективна при наличии нормативно обеспеченной возможности продвижения.

Кроме того, стабильность занятости и нормативно обеспеченная возможность продвижения являются дополнительными факторами укрепления и повышения престижа государственной службы, актуальность которого связана с возрастающей конкуренцией негосударственного сектора.

Работа государственных служащих требует ознакомления со сведениями особой значимости и практически полного посвящения ей всей профессиональной жизни. В силу этого государственная служба должна приносить государственному служащему материальное и моральное удовлетворение, по крайней мере, равное тому, которое могло бы быть получено

им в другой сфере деятельности. При этом через денежное содержание государственной должности государство оплачивает не труд государственного служащего, а государственную функцию, делегированную на уровень конкретной должности. Денежное содержание государственной должности составляет постоянную составляющую денежного содержания государственного служащего и распределяется по принципу: "за равную функцию - равное денежное содержание". Переменная составляющая включает систему надбавок, дифференцированных по качеству исполнения должностных обязанностей.

С точки зрения регламентации вопросов денежного содержания государственных должностей кадровая политика ориентируется, прежде всего, на проблемы адресного применения различных форм, рычагов, инструментов управления кадрами с целью формирования у государственных служащих необходимых качеств.

Основными стимулами стабильности кадров государственных служащих в государственных органах являются:

- возможности самореализации личности на государственной службе;
- гарантии объективности служебного продвижения;
- достаточное денежное содержание и социально-бытовое обеспечение.

Кадровое планирование должно гарантировать защиту государственной службы от карьеристов и бюрократов, случайных и недостойных людей, в том числе стремящихся получить доступ к власти ради самой власти, неустойчивых перед ее соблазнами, нечистых на руку, людей, для которых выбор государственной службы диктуется исключительно соображениями престижа, свободного доступа к служебным привилегиям и повышенным гарантиям социальной защиты. Таким образом, исходя из сущности кадрового планирования на государственной службе, ее главные приоритеты состоят в обеспечении:

- государственных органов кадрами государственных служащих; высокого профессионализма, культуры и нравственности государственных служащих;
- эффективного использования кадрового потенциала;
- оптимального сочетания преемственности кадров с их сменяемостью;
- служебного продвижения государственных служащих.

Конечной целью кадровой политики на государственной службе является формирование профессионального, стабильного и сбалансированного по необходимым параметрам корпуса государственных служащих, способного эффективно, гибко, последовательно и экономично обеспечивать осуществление задач и функций государства.

Предмет кадровой политики на государственной службе составляют разнообразные меры, направленные на развитие кадрового потенциала государственных служащих. Эти меры включают:

- формирование требований и необходимых качеств государственных служащих для выполнения служебных обязанностей;

- создание необходимых условий для государственно-служебной деятельности;

- контроль за деятельностью государственных служащих и обеспечение на этой основе установленных результатов служебной деятельности.

Перечисленными мерами охватываются все категории государственных служащих всех органов государственной власти Республики Казахстан, замещающие государственные должности государственной службы, а именно:

законодательной (представительной) власти: аппаратов палат Парламента Республики Казахстан;

исполнительной власти: аппарата Правительства Республики Казахстан, центральных аппаратов министерств, ведомств и их территориальных подразделений, аппаратов органов исполнительной власти на местах;

судебной власти: аппаратов Конституционного Совета, Верховного судов Республики Казахстан, аппаратов судов на местах.

Кадровое планирование в отношении работников органов государственной власти, деятельность по обеспечению исполнения полномочий, которых относится к особым видам государственной службы (дипломатической, военной и т.д.), является отдельным предметом регулирования.

Парламент Республики Казахстан придает кадровому планированию на государственной службе легитимный характер, законодательно закрепляет ее принципы, контролирует их осуществление и практически реализует ее требования в аппаратах [44].

Президент Республики Казахстан определяет цели и основные направления государственной кадровой политики, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в работе с кадрами, осуществляет назначения и вносит на рассмотрение и утверждение Палат Парламента предложения по кандидатурам на замещение государственных должностей Республики Казахстан [45].

Национальная комиссия по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан (далее - Комиссия), являясь консультативным органом Президента РК, вырабатывает и вносит предложения на рассмотрение Президенту Республики Казахстан по формированию кадровой политики и ее реализации в отношении административных государственных служащих корпуса «А»; рассматривает специальные квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «А»; вырабатывает и вносит рекомендации по формированию кадрового резерва административной государственной службы корпуса «А»; вырабатывает и вносит рекомендации по вопросам прохождения и прекращения государственной службы административными государственными служащими корпуса «А», в том числе по карьерному планированию, обучению, проведению ротации, привлечению к дисциплинарной ответственности, освобождению от занимаемых должностей; координирует деятельности кадровых комиссий областей, столицы, города республиканского значения [46].

Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции реализует единую государственную политику в сферах государственной службы, противодействия коррупции и оказания государственных услуг [47].

Органы судебной власти обеспечивают соблюдение законности в процессе реализации кадровой политики на государственной службе и через собственные кадровые службы осуществляют реализацию требований этой политики в подчиненных аппаратах.

2.2 Порядок зачисления в резерв и нахождения в резерве кадров государственных служащих

В последние годы на рынке труда наметились тревожные для руководителей кадровых служб тенденции, которые в недалеком будущем могут привести к крайне негативным последствиям для тех, кто не готов встретить изменения «во всеоружии». Речь идет об изменениях качественного состава претендентов на вакансии менеджеров всех уровней. Рынок стал «вторичным» - то есть для подбора высококвалифицированных управленцев приходится все чаще применять технологии подбора персонала, именуемые среди кадровиков «охотой за головами». В настоящее время этот метод пока в основном используется для подбора первых руководителей, но если не создать определенную систему работы с персоналом, то в ближайшем будущем таким способом придется подыскивать уже рабочих.

Речь идет о создании кадрового резерва системы, работы с ним.

Необходимо отметить, что в данном вопросе западные компании имеют положительный опыт, и продвижение сотрудников по служебной лестнице является частью общей стратегии их кадровой политики. В казахстанских организациях дела обстоят несколько хуже. Вместе с тем, нельзя не признать тот факт, что ведущие отечественные компании постепенно начинают внедрять у себя те или иные части системы работы с кадровым резервом:

С одной стороны, понятие кадрового резерва не является для Казахстана чем-то новым и передовым - на государственных предприятиях еще в советские времена существовала форма ежегодной отчетности, в которой отражалось состояние работы с кадровым резервом. С другой стороны можно с уверенностью сказать, что в настоящее время систематическая работа с группой «резервистов» в государственных учреждениях если и ведется, то носит декларативный характер, поскольку «резервисты» не всегда имеют возможность занять ту позицию, в резерве которой они находятся долгие годы.

Кадровый резерв - это группа руководителей и специалистов, обладающих способностью к управленческой деятельности, отвечающих требованиям к должностям кадрового резерва. Они могут выбрать одно из двух направлений карьеры - профессиональную либо руководящую. Нахождение в резерве можно рассматривать как базу данных об имеющихся внутренних источниках покрытия вакансий. Традиционно выделяют следующие цели создания кадрового резерва [48]:

- для любой компании или фирмы стратегическими целями являются: получение прибыли от основной деятельности, завоевание ведущих позиций на рынке и формирование положительного имиджа.. Их достижение невозможно без наличия подготовленной профессиональной команды управленцев и высококвалифицированных рабочих. Наличие кадрового резерва позволяет достигать эти цели в кратчайшие сроки.

- в любой организации постоянно происходят организационные изменения. Подготовка и переподготовка персонала организации являются основными источниками пополнения кадрового резерва. Для повышения уровня готовности персонала к изменениям проводится дополнительное обучение сотрудников по смежным специальностям, переориентация на другие сферы деятельности, расширение зоны ответственности и т.д.

- для обеспечения преемственности в управлении необходима длительная подготовка «резервиста», а также исполнение им обязанностей резервируемого работника сначала в его присутствии, а затем и в случае отсутствия сотрудника. Многие крупные предприятия сталкиваются сейчас с ситуацией, когда ключевые руководящие работники находятся в глубоко пенсионном возрасте и при отсутствии соответствующей замены продолжают исполнять свои обязанности. Особенно остро эта ситуация заметна в среде конструкторов, главных инженеров, главных энергетиков и технологов. Причем ситуация обостряется еще и тем, что данные специалисты являются носителями уникальной информации, и в случае их неожиданного выбытия» и отсутствия резерва потери для производства могут быть невосполнимыми.

- в любой динамично развивающейся компании процесс внутреннего перемещения персонала характеризуется определенными особенностями и имеет свои закономерности. Именно возможность внутреннего перемещения по служебной лестнице является для многих сотрудников мощным мотивирующим фактором. Создание кадрового резерва призвано сделать процесс перемещений плановым и управляемым. Важно добиться максимальной прозрачности в вопросах назначений и перемещений, чтобы сотрудники могли видеть перед собой цель и способы ее достижения.

- эта цель достигается за счет наличия постоянного состава сотрудников, их высокой мотивации к труду, постоянной профессиональной подготовки и как следствие - высокой производительности труда. Ни для кого не секрет, что уход из компании менеджера по продажам иногда приводит к потере нескольких клиентов, что может существенно отразиться как на имидже компании, так и на бизнесе в целом. Авральный поиск сотрудников через кадровые агентства приводит к значительным потерям и финансов, и времени.

Кадровый резерв необходимо рассматривать и как технологию управления персоналом [49]. Целесообразно в этом случае говорить об управлении кадровым резервом.

Управление кадровым резервом - целенаправленная деятельность руководящего состава организации, руководителей и специалистов системы управления персоналом, направленная на реализацию комплекса мероприятий по определению качественной и количественной потребности, формированию,

подготовке и функционированию группы руководителей и специалистов, вошедших в список кадрового резерва, с целью повышения управленческой эффективности.

Формирование и эффективное использование кадрового резерва является неотъемлемым элементом кадровой работы в органах государственной службы, имеющим законодательное закрепление.

Особое значение в системе кадрового резерва органов государственной власти имеет резерв управленческих кадров, являющийся одним из источников формирования нового поколения управленческих кадров, в том числе «первых» руководителей органов государственной власти.

По мнению автора резерв управленческих кадров в системе управления кадровым потенциалом государственной службы является как механизмом профессионально-должностного роста работников, так и демократическим институтом, посредством которого в результате конкурсного отбора на государственную службу отбираются наиболее профессионально подготовленные и успешные представители гражданского общества, коммерческого сектора, депутатского корпуса и профессионального чиновничества.

Формирование такого резерва рассматривается как одно из средств достижения главной цели реформы государственного аппарата - создание эффективной и компактной системы государственного управления, качественно и быстро осуществляющей свои функции в интересах граждан, общества и государства [50].

Представляется необходимым определиться с дефинициями «кадровый резерв на государственной службе» и «резерв управленческих кадров».

Кадровый резерв на государственной службе представляет собой сформированную на конкурсной основе группу лиц (государственных служащих, граждан), которые обладают определенными профессиональными, деловыми и личными качествами, необходимыми для замещения

должностей государственной службы и которые при определенной подготовке будут отвечать квалификационным требованиям к соответствующим должностям государственной службы.

Резерв управленческих кадров на государственной службе - это специально сформированная на основе индивидуального отбора и комплексной оценки группа-перспективных работников, обладающих необходимыми для выдвижения профессионально-деловыми, личностными и морально-этическими качествами, положительно проявивших себя на занимаемых должностях, прошедших необходимую подготовку и предназначенных для замещения руководящих должностей.

Целевой аудиторией при формировании кадрового резерва является группа сотрудников, потенциально способных к занятию вакантной или вновь создаваемой позиции (или же к определенной профессиональной или управленческой карьере), отвечающих требованиям, предъявляемым должностью того или иного ранга, подвергшихся конкурсному отбору и прошедших систематическую целевую квалификационную подготовку [51].

Что касается мотивации, то этот критерий хотя и является максимально субъективным, однако практикой доказано, что сотрудник, не ориентированный на профессиональный или должностной рост, может и не показать ожидаемых от него результатов при занятии вакантной позиции независимо от уровня «входного» профессионализма. Самым простым способом выяснить это является вводимая в органе власти процедура самовыдвижения кандидатов. Альтернативой для нее может стать и опрос (анкетирование) кандидатов в случае выдвижения их в кадровый резерв непосредственными линейными руководителями.

Достаточно новой и слабо апробированной в условиях государственной службы является технология выявления уровня профессионализма кандидатов. Во многом это связано с формальным характером проведения конкурсных и аттестационных процедур в условиях государственной службы. Работающая и эффективно построенная технология конкурсного отбора гарантирует «входной профессионализм», а квалификационный экзамен и аттестация - его поддерживаемый уровень. Таким образом, данные технологии в работающем варианте могли бы дать рациональное и прозрачное основание для возможности включения кандидата в кадровый резерв. Однако до сих пор эти технологии существуют отдельно от оценки уровня результативности и эффективности деятельности государственного служащего.

Также важным инструментом кадрового резерва является работа с наставником (coaching, budding, shadowing) - форма передачи опыта, при которой сочетаются процесс обучения и решение реальных производственных проблем, передается опыт, неявные знания, традиции и работающие технологии. Кроме того, каждая сторона получает ощутимые плюсы: резервист в виде более осмысленного отношения к своему профессиональному развитию, повышенного чувства ответственности, нового багажа компетенций, а наставник, в свою очередь, в виде уважения своего опыта, гордости за переданное мастерство, благодарности со стороны и ученика, и органа власти в целом. Также должна быть предусмотрена и форма материального поощрения за подобную деятельность [52].

Дополнительное профессиональное образование, которое осуществляется в виде профессионального переподготовки, повышения квалификации и стажировки. Необходимость прохождения тех или иных курсов или программ должна быть обоснована самим резервистом. Если курсы или программы были выбраны правильно, то резервист становится субъектом инноваций и нового видения перспектив и причин проблем. Если же повышение квалификации было проведено формально, то резервист, скорее всего, повысил уровень своих общетеоретических знаний в сфере государственного управления. На сегодняшний день необходимо тесное взаимодействие органа власти - заказчика подобной подготовки и субъекта, предоставляющего такую форму. Корпоративный заказ должен, на наш взгляд, содержать критерии эффективности обучающей программы, учет специфической практической ситуации органа власти, реальную форму образовательного консалтинга для

данного органа через решение «студентом» в процессе обучения рабочей проблемы.

Каждая из перечисленных форм обучения и развития должна предусматривать оценочную процедуру и критерии результативности.

По окончании срока подготовки проводятся мероприятия по оценке резервистов по таким показателям, как выполнение индивидуального плана, выполнение плана отдельных мероприятий (стажировки, защиты проекта и т.д.), рабочие показатели, выработанные компетенции, обратная связь с наставником и т.д.

Заключительный этап - адаптация - является необходимым элементом управления кадровым резервом. Практика показывает, что период первичной адаптации на новом рабочем месте может занимать от одного месяца до полугода. Одной из основных задач является управление процессом адаптации, так как негативным последствием в данном случае выступает неполная трудовая отдача служащего, а иногда и недостаточно эффективные (или ошибочные) управленческие решения.

Продолжительность адаптации и ее результативность непосредственно зависит от следующих факторов:

- помощи, которую оказывает назначенному на должность служащему непосредственный руководитель;
- методической помощи со стороны кадровой службы государственного органа;
- поддержка со стороны возглавляемого коллектива.

Рассмотрим более подробно порядок зачисления в резерв и нахождения в резерве кадров государственных служащих в Казахстане. Государственные служащие в Республике Казахстан разделены на корпуса «Б» и «А» [53].

С момента принятия уполномоченным органом по делам государственной службы и его территориальными органами решения о зачислении в кадровый резерв корпуса «Б» гражданин, подавший заявление о зачислении в резерв, приобретает статус лица, состоящего в кадровом резерве корпуса «Б».

Пребывание в кадровом резерве корпуса «Б» длится не более одного года. Кадровый резерв корпуса «Б» формируется в соответствии с Реестром должностей государственных служащих, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан от 7 марта 2013 года №523, для каждой категории административных государственных должностей корпуса «Б».

Назначение резервистов на должности соответствующей или нижестоящей категории должностей административной государственной службы корпуса «Б» осуществляется в пределах одной группы категорий должностей. Например, резервист, состоящий на категории Е-4 (должность главного специалиста) имеет право быть назначенным на должность главного специалиста категории Е-Р-4, Е-Г-3 и нижестоящие должности категории Е-5, Е-Р-5, Е-Г-4 (должности ведущего специалиста).

При этом следует учесть, что назначение резервиста на вышестоящую категорию Е-3 (руководитель структурного подразделения, помощник, советник, главный инспектор) не может быть осуществлено [54].

Уполномоченный орган по делам государственной службы и его территориальные органы имеют право по заявлению резервиста перевести его в кадровый резерв корпуса «Б» для занятия должностей нижестоящей категории в пределах одной группы категорий должностей при условии его соответствия квалификационным требованиям.

Назначение осуществляется в течение года со дня зачисления в кадровый резерв корпуса «Б» с согласия резервистов и при условии соответствия их квалификационным требованиям, то есть, резервисты, состоящие в кадровом резерве корпуса «Б» по категории «С-О» и «С-R», могут быть назначены с их согласия и при условии соответствия их квалификационным требованиям только на вакантные административные государственные должности категории «С-О» и «С-R».

Граждане, рекомендованные конкурсной комиссией государственного органа для зачисления в кадровый резерв корпуса «Б», зачисляются в кадровый резерв корпуса «Б» по той категории должности, на которую был объявлен конкурс, то есть, если конкурс был объявлен на замещение вакантной административной государственной должности главного специалиста по категории E-R-4, то кандидат будет зачислен в кадровый резерв корпуса «Б» по категории E-R-4.

Рекомендации конкурсной комиссии государственного органа о зачислении в кадровый резерв корпуса «Б» выносятся в отношении не более одного кандидата для каждой вакантной должности. Если в результате конкурса не был выявлен кандидат для занятия вакантной должности, никто из участников конкурса не может быть рекомендован для зачисления в кадровый резерв корпуса «Б».

Основаниями для рекомендации к зачислению в кадровый резерв корпуса «Б» являются соответствие участника конкурса квалификационным требованиям для вакантной должности, результаты тестирования, удовлетворяющие пороговым значениям, и собеседования, проведенного конкурсной комиссией государственного органа.

Решение о рекомендации для зачисления в кадровый резерв корпуса «Б» принимается конкурсной комиссией государственного органа путем голосования.

Решение конкурсной комиссии государственного органа считается правомочным, если на заседании присутствовало не менее двух третей от ее состава и за него проголосовало большинство присутствующих членов конкурсной комиссии государственного органа. Участие в конкурсной комиссии осуществляется без права замены. Заочное голосование членов комиссии не допускается.

Право быть зачисленными в кадровый резерв корпуса «Б» соответствующих категорий должностей для граждан, прошедших обучение по программам послевузовского образования на основании государственного заказа в организациях образования при Президенте Республики Казахстан или закончивших зарубежные высшие учебные заведения по приоритетным специальностям, возникает с момента завершения обучения.

Зачисление в кадровый резерв корпуса «Б» граждан, прошедших обучение по программам послевузовского образования на основании государственного заказа в организациях образования при Президенте Республики Казахстан или закончивших зарубежные высшие учебные заведения по приоритетным специальностям, осуществляется после прохождения ими тестирования в установленном уполномоченным органом по делам государственной службы порядке.

Для зачисления в кадровый резерв корпуса «Б» граждан, прошедших обучение по программам послевузовского образования на основании государственного заказа в организациях образования при Президенте Республики Казахстан или закончивших зарубежные высшие учебные заведения по приоритетным специальностям:

Основаниями для отказа в зачислении в кадровый резерв корпуса «Б» являются несоответствие типовым квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующей категории должности административной государственной службы корпуса «Б», требованиям законодательства Республики Казахстан о государственной службе, получение результатов тестирования ниже пороговых значений, установленных уполномоченным органом по делам государственной службы, или непредоставление вышеперечисленных документов.

Право быть зачисленными в кадровый резерв корпуса «Б» у граждан, направленных государственными органами на работу в международные организации или другие государства, возникает с момента возвращения граждан с работы в международных организациях или других государствах и сохраняется в течение трех месяцев после возвращения.

Зачисление их в кадровый резерв корпуса «Б», осуществляется после прохождения ими тестирования в установленном уполномоченным органом по делам государственной службы порядке.

Основаниями для отказа в зачислении в кадровый резерв корпуса «Б» являются несоответствие типовым квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующей категории должности административной государственной службы корпуса «Б», требованиям законодательства Республики Казахстан о государственной службе, получение результатов тестирования ниже пороговых значений, установленных уполномоченным органом по делам государственной службы, или непредоставление вышеперечисленных документов.

Также велением времени стало создание класса высокопрофессиональных управленцев – тех, кто способен обеспечить эффективный государственный менеджмент. Это особенно актуально сейчас, в условиях глобальной конкуренции стран и недавних финансовых и экономических кризисов, когда наряду с "невидимой рукой" рынка важным стало качество "видимой руки" правительств и государственного регулирования. Кадровый резерв административной государственной службы корпуса "А" (далее – кадровый резерв корпуса "А") – сформированный в установленном законодательством Республики Казахстан порядке систематизированный список граждан

Республики Казахстан, претендующих на занятие вакантных государственных должностей корпуса "А".

Кадровый резерв корпуса "А" формируется уполномоченным органом по делам государственной службы из числа граждан, рекомендованных Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан (далее – Национальная комиссия) для зачисления в кадровый резерв корпуса "А". Уволенный с должности административный государственный служащий корпуса "А" зачисляется по решению Национальной комиссии в кадровый резерв на один год со дня увольнения. Отбор в кадровый резерв корпуса "А" и конкурсный отбор на занятие вакантных должностей корпуса "А" осуществляются в порядке, определяемом Президентом Республики Казахстан. Государственные служащие, должности которых преобразованы в административные государственные должности корпуса "А", зачисляются в кадровый резерв корпуса "А" по решению Национальной комиссии в порядке, определяемом Положением о порядке прохождения государственной службы, утверждаемым Президентом Республики Казахстан.

Выводы по разделу 2:

1. Цель кадрового планирования - обеспечить потребности организации в необходимом количестве специалистов в конкретные временные рамки.

2. Анализ текучести кадров показал, что наибольшая вероятность увольнения исходит от сотрудников в возрасте 25-35 лет, имеющих высшее образование.

3. Управление кадровым резервом - целенаправленная деятельность руководящего состава организации, руководителей и специалистов системы управления персоналом, направленная на реализацию комплекса мероприятий по определению качественной и количественной потребности, формированию, подготовке и функционированию группы руководителей и специалистов, вошедших в список кадрового резерва, с целью повышения управленческой эффективности.

4. Кадровый резерв на государственной службе представляет собой сформированную на конкурсной основе группу лиц (государственных служащих, граждан), которые обладают определенными профессиональными, деловыми и личными качествами, необходимыми для замещения должностей государственной службы и которые при определенной подготовке.

3 Совершенствование кадрового менеджмента в системе государственной службы: пути повышения и некоторые аспекты

3.1 Пути повышения кадрового менеджмента в системе государственной службы

Кадровый менеджмент напрямую зависит от экономической, политической, идеологической системы в стране. Поэтому реформа государственного управления в стране осуществиться лишь тогда, когда она станет не только составной частью, но и центром всех других проводимых преобразований - политических, правовых, экономических, бюджетно-финансовых и др.

Государственное управление предполагает такое кадровое обеспечение, такую кадровую работу, которая способствовала бы, с одной стороны, обеспечению свободы волеизъявления, широкого самоуправления и национальной самобытности граждан, привлечению их к участию в управлении во всех сферах деятельности, а с другой стороны, обеспечивала бы твердый общественный порядок и безопасность граждан на основе соблюдения законодательства.

Совершенствование управления кадрами в аппарате органов государственной службы предполагает расстановку приоритетов и выявление тенденций.

Становление новой системы управленческих отношений в системе государственной службы Казахстана должно осуществляться на фоне комплексного развития этого института, предполагающего множество направлений.

Выделим два основных блока реформ:

- совершенствование и максимальное использование имеющегося кадрового потенциала государственной службы;
- подготовка и осуществление принципиальных долгосрочных стратегических преобразований, отражающих и обеспечивающих эффективное функционирование органов государственной службы.

Осуществление эффективного кадрового менеджмента предполагает реализацию комплекса направлений. Мы, в свою очередь, предлагаем следующие: демократизация процедур принятия решений по кадровым вопросам, профессионализация государственной службы, организационно-правовое направление, организационно-технологическое направление, переход от методов администрирования к менеджменту, повышение престижа государственной службы, информационно-аналитическое направление.

Нам представляется необходимым описать каждое из направлений подробнее.

1. Демократизация процедур принятия решений по кадровым вопросам.

Принадлежность власти народу в государстве означает, что его граждане, равны и свободны, то есть сами определяют свое общественное устройство, самостоятельно принимают решения.

Система самоуправления становится одним из главных звеньев, обеспечивающих тесное взаимодействие государства и гражданского общества. По большому счету, развитие самоуправления следует рассматривать как составную часть процесса становления и совершенствования государства. Основа государственной политики в этой области - создание такой властной структуры, которая способна обеспечить нормальную жизнедеятельность населения. Только так можно создать оптимальные условия для реализации властных полномочий в интересах личности.

Следует признать, что, несмотря на достаточно интенсивные попытки осознания сути самоуправления в гражданском обществе, исследователи все же не вышли за рамки сугубо организационно-административной и организационно-экономической проблематики. За прошедшие годы много

говорилось о гуманитарных технологиях решения проблем, о человеческом и культурном потенциале местных сообществ.

Между тем, для жизнедеятельности населения важна не только формально-юридическая разработанность правовых основ государственной службы, но и то, в какой мере уже принятые правовые нормы реализуются в практике самоуправления и социальной политике, в какой степени эта управленческая практика ориентирована на использование человеческих ресурсов, в какой степени она опирается на инициативы населения.

Социологический анализ гражданских и демократических институтов развитых стран показывает, что непременным условием их эффективности является высокая степень социальной сплоченности, высокий уровень доверия населения власти, ориентация на социальный, культурно-образовательный и человеческий капитал.

Основной причиной, препятствующей становлению местного самоуправления, является недоверие к гражданским ценностям, правовой нигилизм, отсутствие социальной сплоченности и доверия в обществе, закрытость власти для населения.

В этих условиях нам предстоит ответить на вопрос: как не только сохранить, но и обеспечить развитие инициативного гражданского участия населения в разрешении самых разных вопросов [55].

Самоуправление является правом, а не обязанностью граждан, социальной ценностью гражданского общества и ресурсом территориального развития. Самоуправление опирается на инициативу и добровольное гражданское участие, которые можно только поддерживать, а не навязывать, создавая условия для его воспроизводства и развития. Самоуправление основывается на информированном согласии граждан в отношении местной политики, проводимой властями, в том числе и в отношении прав на самоуправление.

Важно понять, что местное самоуправление - универсальный инструмент обеспечения гарантий прав и свобод граждан на всей территории страны, без которого Казахстан не может считаться демократическим государством. А ведь именно ориентация на гражданское общество является основанием для доверия мирового сообщества к Казахстану.

Развитие местного самоуправления соответствует гуманистической направленности общественного развития, признанной в качестве наиболее актуальной в современную эпоху. Оно включает в себя возможности как прямого волеизъявления, так и участия в управлении через органы выборной власти и при этом основывается на традиционных коллегиальных формах деятельности. Если целью социального управления в целом, как правило, выступает стремление к повышению благосостояния народа, улучшения его жизни, то само участие народа, в принципе, может сделать данный процесс эффективным и приближенным к насущным потребностям людей.

По нашему мнению, самый острый момент в становлении местного самоуправления - это доверие к правам и возможностям местных сообществ по своей инициативе и под свою ответственность - решать свою человеческую судьбу, обеспечивать достойный человека уровень и качество жизни. Чем более

развито гражданское общество, чем в большей степени оно включено в процесс принятия решений и разделяет ответственность за них, тем обоснованней и умереннее его требования к исполнительной власти и тем чаще эти требования удовлетворяются.

Речь идет об использовании институтов местного самоуправления для стимулирования экономического развития городских и сельских территорий, о сохранении свободного гражданского участия населения в выборе направленности местного развития, в сохранении исторического своеобразия местного образа жизни и культурного наследия, о формировании здорового гражданского чувства и идентичности местного сообщества.

Следует осознать, что эффективность реализации конституционного права населения на местное самоуправление во многом зависит от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления. Для большинства жителей характерно иждивенчество, равнодушие и отсутствие элементарных политических и юридических знаний. При такой социальной базе эффективное и реальное самоуправление невозможно.

Важнейшим условием сбалансированного развития территорий, как показывает мировой опыт, является наличие согласия между местными сообществами и системой управления по приоритетным направлениям развития. Достижение этого согласия требует решения приоритетных задач, направленных на развитие и поддержание системы государственного управления, с тем, чтобы органы управления были максимально приближены к населению, были ему подотчетны и подконтрольны, обеспечение открытости деятельности органов местного самоуправления.

Мало кто из жителей сельской местности, допустим, знает, чем занимается «акимат», какова ее позиция по основным вопросам. Деятельность государственной власти, призванной по своей сути отражать интересы населения своих территорий, не удовлетворяет основным требованиям открытости и прозрачности. Полагаем, что отчасти это связано со слабостью информационной политики.

Необходимо развивать связи и координировать совместную деятельность со средствами массовой информации. Как отмечают известные политические деятели, «без сопровождения со стороны средств массовой информации местного самоуправления у нас в стране не будет» [56].

Условиями эффективной информационной политики на местном уровне являются:

- абсолютная прозрачность и открытость в работе представительного органа и исполнительного органа;
- максимально широкий резонанс деятельности местных властей;
- тесное взаимовыгодное сотрудничество с представителями средств массовой информации;
- постоянный поиск новых форм и методов работы с прессой;
- учет и эффективное использование общественного мнения в достижении политических результатов.

Информационная политика государственных органов должна быть направлена:

- на распространение через СМИ информации о повседневной деятельности органа;
- организацию представительских мероприятий (презентаций, приемов, пресс-конференций, «круглых столов») и рабочих совещаний с целью получения максимального информационного эффекта;
- урегулирование внутренних и внешних конфликтов, а также разработка и проведение комплексных информационных кампаний, в том числе и предвыборных.

Популяризируя идею государственной власти, следует публиковать тексты законов, освещать становление и развитие власти на позитивных примерах, взятых из жизни городов и поселков всех регионов Казахстана, а также информировать о проблемах местного самоуправления. Население является формально организованным субъектом властвования. Человек выступает решающим фактором преобразований. Суть политики заключается в том, чтобы связать общественный интерес с интересом каждого человека. Местное население не должно оставаться ведомой массой, а должно стать активной силой, быть в известном смысле слова самоуправляемым.

2. Профессионализация государственной службы.

Формирование новой системы управления кадрами местного самоуправления обуславливает повышение роли и значения государственной службы как эффективного инструмента профессионального аппарата [57].

Исходя из теории «рациональной бюрократии» М. Вебера, государственные служащие включены в организационную систему управленческих отношений, связанных с разделением функций, четкими нормами и формализованными правилами, иерархическим строением и управленческой структурой. Они представляют собой разновидность бюрократической общности чиновников, члены которой осуществляют на профессиональной основе публичную, социально-обслуживающую деятельность, имеющую властную, управленческую природу. Эта деятельность может быть представлена как совокупность конкретных видов профессиональных услуг, осуществляемых государственными служащими по отношению к населению в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления.

Профессиональная квалификация работников управления определяется двумя главными факторами - теоретическими знаниями и опытом практической работы. По мнению специалистов, профессиональные знания являются «ядром» деятельности чиновников.

Профессионализм - это высший уровень психофизиологических и личностных изменений специалиста, происходящих в результате длительного выполнения служебных обязанностей, обеспечивающий эффективность решения служебных задач. Основным элементом здесь выступает профессиональная социализация, означающая процесс осознания человеком своей профессиональной роли, места в социально-профессиональной структуре общества, выработку самосознания представителей служилого сословия,

включение в публично-правовые отношения. Одним из факторов профессиональной социализации государственных служащих является социальная компетентность.

Нам представляется, что социальная компетентность государственных служащих связана как с нормативно закрепленными конкретными социальными вопросами их профессиональной деятельности, так и с освоенными ими профессиями, специальностями и формами социальной жизнедеятельности, которые развиваются личностью в процессе социализации, в том числе профессиональной.

Сущностью социальной компетентности государственных служащих является степень освоения социальных вопросов местного значения, умение чиновников практически воздействовать на подведомственные им сферы социальной жизнедеятельности.

В процессе профессиональной социализации личность осваивает профессиональные связи и отношения, «определяемые нормами и стереотипами профессиональной культуры, символическими профессиональными образами, социальной ролью, социально-психологическим климатом профессионального пространства». Профессиональная социализация (включающая целый ряд взаимосвязанных этапов и состояний индивида) выступает в качестве важнейшего фактора формирования личности работника.

Профессиональная социализация выступает процессом ориентации, выбора, освоения и реализации работником своих сущностных сил в рамках конкретного профессионального занятия, в качестве важнейшего фактора его социально-профессиональной мобильности. Это в полной мере относится к профессиональной социализации лиц, осваивающих профессию служащих.

Профессионализм чиновника основывается на полном и глубоком знании законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность собственника, а также на его менеджерском, организационно-регулятивном опыте. В то же время компетентность государственных служащих связана с эффективным владением властными полномочиями, которые распространяются на территорию.

Социальная компетентность чиновников в значительной степени связана с содержанием их предшествующей профессиональной деятельности, особенностями жизненного опыта, уровнем и профилем профессионального образования.

Государственному служащему необходим комплекс специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате общей и специальной подготовки, а также опыта работы. Особенность профессионализма государственных служащих заключается в том, что они должны обладать знаниями особенностей соответствующей управляемой сферы.

Актуальным сегодня становится совершенствование содержания различных форм профессиональной подготовки кадров, разработка и внедрение программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов государственной службы всех уровней и звеньев.

Для реализации таких программ необходимо разработать систему профессионального образования кадров. Системы должны обеспечивать функционирование, развитие и единство ряда учебных заведений и подразделений научно-исследовательских и методических организаций, учреждений и подразделений, а также управляющих и координирующих органов.

На наш взгляд, принципами функционирования и построения такой системы профессионального образования кадров для местного самоуправления должны быть следующие:

- ориентированность системы на реализацию единой концепции кадровой политики в сфере государственной службы.

Система должна функционировать таким образом, чтобы кадры, подготовленные для деятельности в любой области и на любом уровне управления, хорошо понимали сущность проводимой политики (в единстве всех ее составляющих - финансово-экономической, социальной, культурной, образовательной и других) и могли на своем участке деятельности наиболее эффективно ее реализовать.

- непрерывность процесса обучения каждого государственного служащего.

Этот принцип предполагает, что каждый государственный служащий должен быть охвачен системой образования кадров для государственной службы.

- опережающий характер обучения.

Принцип предусматривает объем навыков и знаний государственного служащего, позволяющий ему решать более сложные задачи, чем те, которые он обычно решает на своем рабочем месте. Вместе с тем, такая ситуация требует, чтобы система работы с кадрами в государственных органах управления в сложившихся условиях риска и неопределенности позволяла все в большей степени реализовывать способности служащего.

- системное единство правовой гуманитарной, управленческой, финансово-экономической, социальной подготовки, в сочетании с углубленной специализацией в области менеджмента, экономики или права и учета региональных особенностей.

- единство обучения и воспитания.

Реализация данного принципа позволяет готовить государственного служащего, ориентированного на реализацию общественных интересов, выполнение юридических и господствующих в обществе моральных норм. Подчеркнем важность реализации данного принципа на всех уровнях системы.

- обязательность для государственного служащего получения дополнительных знаний, навыков и умений в системе непрерывного образования при любых горизонтальных и вертикальных перемещениях.

Профессиональная компетентность государственных служащих может существенно варьироваться, поскольку на нее могут оказывать влияние различные факторы социальной и профессиональной жизнедеятельности. В зависимости от иерархического статусного положения выделяется компетентность руководителей и специалистов. У первых она носит более

полный и широкий по охвату содержания, а у вторых - более конкретный, глубокий, но локализованный в определенной социальной сфере характер. Поэтому перемещение государственного служащего неизбежно означает изменение характера и содержания его труда, что требует подкрепления дополнительными знаниями и умениями.

- дифференцированный подход к слушателям для подготовки по различным программам с учетом требований к занимаемой должности и возможностям карьерного продвижения. Это разработка индивидуальных планов профессиональной подготовки как для слушающих, имеющих достаточную квалификацию для осуществления возложенных функций, так и для служащих (особенно вновь избранных руководителей), не имеющих необходимых знаний, опыта в сфере государственного управления. Необходимо индивидуально подходить к каждому слушателю с учетом перспективы его использования на государственной службе. Поэтому профессиональной подготовке должна предшествовать большая работа по качественной оценке персонала. Необходимы профиограммы по всем категориям служащих, должностям административной деятельности, которые составляются на основании аттестации работы, и затем уже - оценка персонала, причем не формальная, а именно на профессиональную пригодность. И только по результатам профессиональной оценки определяется форма обучения: повышение квалификации, переподготовка в случае высокой оценки интеллектуальных и организаторских способностей, а также моральных качеств.

- тесная связь всех уровней, направлений и форм обучения с практикой и опытом государственного управления, с научными исследованиями в области государственной службы.

Повышая квалификацию работников, необходимо обновлять их теоретические и практические знания в соответствии с повышающимися требованиями образовательных стандартов для достаточно эффективного исполнения должностных полномочий [58].

- обеспеченность высококвалифицированными научно-педагогическими кадрами, развитой методической и информационной базой, неизменное включение в систему структуры подготовки научно-педагогических кадров для самой системы. Высококвалифицированные научно-педагогические кадры для зародившейся системы непрерывного образования государственных служащих в условиях проведения реформы и формирования самого местного самоуправления могут быть подготовлены только в рамках самой этой системы. Кроме того, данный принцип предусматривает вовлечение в научно-образовательный процесс руководящих, в том числе высших должностных лиц, органов государственного управления.

- наличие хорошей материальной и технической базы, применение новейших методов и форм обучения, развитие умения пользоваться всеми ресурсами компьютеризации и современных информационных технологий.

Реализация этого принципа абсолютно важна для обеспечения быстрого роста уровня подготовки государственных служащих.

- необходимость перехода от контроля за организацией постоянно действующих семинаров и разовых выездов по заявкам к определению первоочередных проблем, подбору команд для их изучения и разработки стратегии развития каждой территории.

- единое управление и административная координация работы всех элементов системы профессионального обучения должны осуществляться на региональном уровне. Только данный принцип может обеспечить быстрое становление и эффективное функционирование системы в условиях становления местного самоуправления и проведения реформы государственного аппарата.

3. Организационно-правовое направление.

В последние годы на республиканском уровне было принято немало нормативных актов, регламентирующих деятельность органов государственного управления. Однако создание нормативно-правовой базы государственной службы, отвечающей требованиям современности, еще не завершено. Более того, для того чтобы законы начали действовать, необходима соответствующая инфраструктура.

На республиканском уровне:

- разработать новую программу государственной поддержки местного самоуправления.

- разработать и предложить для практического использования местным акиматам методические рекомендации по повышению эффективности кадрового менеджмента органов местного самоуправления.

- обеспечить организационную поддержку реформы государственного аппарата в Республике Казахстан.

4. Необходимо способствовать тому, чтобы республиканское законодательство по регулированию вопросов организации местного самоуправления стало динамичным и складывалось в зависимости от обстоятельств объективного и субъективного характера, экономических, политических и социальных условий данного периода государственного строительства [59].

На региональном уровне необходимо:

- разработать концепцию кадровой политики местного самоуправления в Павлодарской области.

- подготовить и принять программу координации научных исследований по проблемам местного самоуправления.

- обеспечить экономическую основу местного самоуправления посредством урегулирования источников средств бюджета; изменения налоговой политики; совершенствования управления собственностью; повышения заинтересованности местных властей в увеличении доходной части бюджета.

- осуществить разработку и реализацию региональной программы государственной поддержки становления и развития местного самоуправления.

- создать систему методического обеспечения местного самоуправления.

Необходимы серьезные рекомендации по разработке системы документов,

регламентирующих и обеспечивающих местное самоуправление, недостаточно рекомендаций по разработке местной социальной, экологической, экономической, научно-инновационной и других видов политики. Отсутствуют конкретные рекомендации по организации маркетинга, проведению регионального мониторинга, по разработке комплексных программ развития территориальных образований и др.

- рекомендовать средствам массовой информации шире освещать проблемы совершенствования деятельности органов местной власти Павлодарской области.

Можем надеяться, что решение всех этих проблем будет способствовать повышению эффективности кадрового менеджмента и, в конечном счете, улучшению качества жизни населения, образующего местное сообщество.

На местном уровне необходима последовательная и методичная организация тех возможностей, которые создаются как объективными условиями современного общества, так и формирующимся правовым полем:

- разработка сельской, районной, городской программы кадрового обеспечения местного самоуправления в данной местности на основе имеющихся разработок и законодательных основ, имея в виду создание эффективной системы местного самоуправления.

- развитие собственной нормативной базы в области местного самоуправления (уставы, положения, должностные инструкции и др.). Сегодня аппараты акимов сельских округов, к примеру, в большинстве своем не имеют еще собственного опыта работы по подготовке нормативно-правовых актов местного значения.

- определение оптимальной структуры органов местного самоуправления, проведение в установленные сроки выборов в представительные органы на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

- использование новых организационных форм работы: создание новых комиссий при местных акиматах, активизация деятельности депутатов и депутатских комиссий, дифференцированная работа с различными категориями граждан.

- активизация межрайонного взаимодействия: от семинаров по обмену опытом работы местных органов до совместных программ по кадровым вопросам, создания зональных союзов и ассоциаций местных органов.

- широкое вовлечение населения в решение вопросов местного значения, организация эффективного взаимодействия местной власти и населения. Необходимо найти новые формы привлечения граждан к решению кадровых вопросов.

5. Организационно-технологическое направление.

Сущность данного направления заключается в совершенствовании организационно-управленческой структуры местной власти, включающей структуру и перечень должностей в органах местного самоуправления и структуру самих органов. Речь идет не только об изменении их полномочий, но и о сокращении и создании новых.

Необходимо определение оптимальной структуры органов местного самоуправления.

Нужно использовать новые формы организационной работы: создание комиссий при местных акиматах, активизирование деятельности депутатов.

Практика реализации реформ государственного управления показывает важность координации их отдельных элементов и мероприятий. Консервация или задержки изменений в одних элементах системы государственного управления может затормозить и обесценить модернизацию других.

Необходим анализ деятельности государственной службы и развернутая оценка эффективности работы государственных органов, организация и проведение научных исследований в этой сфере.

Разработка перечней и стандартов государственных услуг может стать еще одним инструментом совершенствования организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления.

Традиционными ориентирами оптимальности государственного управления являются повышение качества государственных услуг, экономичность общественного сектора (снижение удельных расходов на исполнение управленческих функций и оказание услуг), укрепление исполнительской дисциплины (обеспечение выполнения постановлений акимата, решений, планов и программ). Такие ориентиры обычно не вызывают возражений, поскольку, на первый взгляд, удовлетворяют всех.

Институты гражданского общества и сами граждане являются клиентами исполнительной власти, требуют эффективности и гарантий качества государственных услуг.

В большинстве стран реформы государственного управления развиваются под маркой так называемого нового государственного управления (New Public Management, или сокращенно - NPM). NPM, которому насчитывается уже более тридцати лет, подразумевает адаптацию успешных управленческих технологий бизнеса для целей управления в государственном секторе. Широкое распространение NPM связано с тем, что набор технологий и практик, объединяемых под этим названием, в значительной степени инвариантен к форме государственного устройства и может быть применен в странах с различными политическими режимами.

На пути внедрения NPM и совершенствования бюрократической организации стоит проблема оценки результативности.

Ореховский П. А. считает, что «государственный служащий должен соответствовать конкретным критериям, по которым оценивается эффективность его деятельности».

В традиционной бюрократической системе основным критерием результативности служит полнота и четкость исполнения законов, правил, поскольку они выражают общественные приоритеты. В то же время законы зачастую допускают широкий выбор вариантов конкретных действий, в том числе выгодных чиновникам, а не обществу.

Поэтому формирование детальных процедур и правил, согласованных с приоритетами, является необходимым условием повышения общественной полезности традиционной бюрократии.

Более того, если нет уверенности в правильности определения результатов, то контракты становятся не только неэффективными, но и крайне опасными, поскольку накладывают на государство обязательства без гарантии получения ожидаемого результата. Если невозможно или очень дорого контролировать результат, более гибкая форма традиционного бюрократического управления является предпочтительной. И наоборот, чем легче измерить эффект государственной функции или услуги, тем больше шансов и смысла применять при их исполнении механизмы NPM. Именно поэтому новое государственное управление внедряется в основном на среднем и нижнем этажах административной пирамиды (агентства, учреждения, и т.д.), которые обеспечивают вполне ощутимый и измеримый эффект.

Один из первых шагов по реформированию кадрового менеджмента связан с аудитом функций различных подразделений и должных лиц местного самоуправления. Ликвидация избыточных и дублирующих функций и полномочий государственных органов власти является известным, аксиоматичным условием повышения эффективности работы государства, находящемся в русле концепции нового государственного управления.

Помимо организационных изменений, внедрение контрактной практики в сфере государственного управления требует разработки процедур и методов определения результатов деятельности, а также нормативного обоснования их стоимости.

Административные регламенты оказания властных государственных услуг представляют собой подробное описание последовательности действий и взаимодействий, выполнение которых необходимо для надлежащей реализации полномочий органов исполнительной власти. Административные (по сути процедурные) регламенты являются дополнением к системе контрактов и заменяют их в тех сферах, где контракты применены быть не могут.

С административными регламентами неразрывно связаны стандарты функций и услуг. Стандарты задают качественные и количественные характеристики административно-управленческих процессов, устанавливают требования к уровню доступности и качества взаимодействия исполнительных органов местной власти с гражданами и организациями. В настоящее время отсутствие некоторых стандартов не позволяет конкретизировать обязательства органов власти перед гражданским обществом, внедрить объективные процедуры контроля и оценки их деятельности.

Стандартизации подлежит взаимодействие, а не содержательное наполнение услуги. Основная цель внедрения системы стандартов и регламентов состоит в минимизации издержек взаимодействия между гражданами и юридическими лицами с органами власти в процессе оказания услуг. Разработка стандартов государственных услуг - имеет важное значение для бюджетного планирования и управления по результатам. Подготовка стандартов предполагает их экономическое обоснование.

Для этого необходимо, во-первых, чтобы включение услуги в утверждаемый перечень носило доказательный характер. Во-вторых, государственные услуги, не прошедшие процедуру включения в перечень и не имеющие установленных стандартов, должны признаваться избыточными.

Что касается содержательного наполнения услуги, то здесь следует стимулировать проявление у работников государственного органа ответственности и инициативности, самостоятельности и предприимчивости, найти баланс между централизованным управлением и свободой действий государственного служащего.

Компенсировать недостаточную квалификацию можно за счет разработки требований. Чем они будут более полными и охватывающими различные аспекты деятельности, тем успешнее работники будут их осваивать и на практике повышать свою квалификацию.

Важное значение для укрепления качественного состава кадров государственной службы имеет нормативное закрепление и использование на практике материальных и моральных стимулов, мотивационных механизмов, особенно в части оплаты труда, побуждающих работников к добросовестной работе, непрерывному самообразованию и профессиональному совершенствованию, строгому соблюдению морально-этических норм.

Как правило, работа с сотрудниками местного акимата ведется отделами кадров и руководителями. Она охватывает очень узкий круг задач, главным образом, определяемый функциями кадровых служб. В результате, государственный служащий не имеет четких представлений ни о системе требований к выполняемым им функциям, ни об условиях его продвижения по службе.

Необходимо преобразовать деятельность кадровых служб из учетно-оформительской в организационно-аналитическую. Задачами формирования кадрового корпуса государственной службы, соответствующего новым условиям должны стать: планирование карьеры кадров государственной службы, осуществление их качественного подбора, конкурсного отбора, аттестации и перемещения, формирование кадрового резерва с учетом существующих государственных должностей и перспектив развития органов власти и др.

Важнейшим принципом стимулирования государственных служащих должна стать привязка уровня оплаты труда отдельных исполнителей к результатам их деятельности. Реализоваться данный принцип должен через формирование гибкой части фонда оплаты труда государственных служащих, распределяемой в зависимости от эффективности их труда, выраженной в достижении конкретных формализуемых показателей.

Необходимо повышение персональной ответственности каждого государственного служащего за надлежащее выполнение должностных обязанностей, нацеленность каждого не на процесс, а на результаты труда, его оценку не по формальным отчетам, а по реальным заслугам исполнителя. При этом основное внимание уделяется достигнутым результатам, а не затраченным усилиям.

6. Переход от методов администрирования к менеджменту.

Одним из средств оптимизации кадровой работы является переход от методов администрирования к менеджменту. Совершенствование работы с персоналом организаций, входящих в систему государственно-административного управления, происходит путём заимствования опыта и методик работы с кадрами на предприятиях частного сектора экономики. Здесь философия и технологии менеджмента развивались наиболее интенсивно и плодотворно, прежде всего, благодаря конкурентной среде, обеспечивающей естественный отбор самых эффективных подходов к управлению организациями, более четким и однозначным критериям качества управленческой деятельности.

На фоне общего перехода «от государственной администрации к государственному менеджменту» в области управления происходит частный процесс замещения понятия работы с кадрами в госучреждениях понятием «кадровый менеджмент».

Сегодня новый тип управленческих отношений и, соответственно, новые технологии управления распространяются на все сферы, в том числе и местное самоуправление. Следовательно, современное государственное управление постепенно трансформируется в разновидность менеджмента - государственный менеджмент. По существу, речь идет об экстраполяции менеджмента в сферу государственных управленческих отношений и связей.

На сегодняшний день этот процесс характеризуется инертностью, поскольку не имеет достаточных внутренних механизмов саморазвития (например, четких критериев эффективности управления), а также серьезных внешних условий, в частности, конкурентной среды.

Специфика кадрового менеджмента в государственном управлении проявляется в наличии:

- условий и содержания управленческой деятельности;
- особых методов управления (принуждение);
- целей местного самоуправления;
- собственных критериев эффективности.

Менеджерское направление включает внедрение новых технологий, критериев эффективности кадровой работы на всех ее этапах:

- разделения, кооперации и регламентации труда;
- профессионального отбора и подбора кадров государственной службы;
- работы по формированию кадрового резерва и карьерному продвижению работников;
- оценки результатов труда государственных служащих и проведение их аттестации;
- подготовки и переподготовки государственных служащих [60].

Государственный менеджер должен владеть совокупностью методов формирования областного, городского, районного и иных местных бюджетов, знать экономику предприятия, непроизводственной сферы и систем жизнеобеспечения территориального образования. Он должен уметь определять стратегию, приоритеты социально-экономического развития территории

местного сообщества. В противном случае он ничем не будет отличаться от администраторов «старой формации» и, по существу, «превратится в тормоз возрождения реального местного самоуправления» [61].

Желательно, чтобы государственный менеджер обладал методами и процедурами управления в кризисных и чрезвычайных ситуациях, важно разрабатывать и реализовывать государственные программы и планы с использованием новейших методов и моделей.

Рассматривая вопрос о кадровом менеджменте в системе кадровой политики, следует обратить внимание на соотношение власти и влияния руководителя в работе с кадрами.

В аппарате органов местного самоуправления действует административно-властный стиль управления, в том числе и с персоналом, где «власть» руководителя выступает главным инструментом координации усилий сотрудников и поддержания служебной дисциплины. Процесс управления протекает, в основном, сверху вниз с помощью указаний, регламентации и даже «принуждения». Управление руководителя становится более эффективным, если он одновременно является и неформальным лидером коллектива, способным оказывать влияние не только в силу формальных полномочий и должностной иерархии, но и в силу авторитета, личностных качеств, профессиональной компетентности. Такое влияние наиболее продуктивно. Оно способно формировать личность подчиненного, возвышать его духовно и профессионально, поскольку руководитель становится примером для подражания.

Одним из средств оптимизации кадровой работы является переход от методов администрирования к менеджменту, следует развивать и навыки самоменеджмента. В отличие от административной системы управления менеджмент предполагает «более высокую степень свободы и руководителей, и подчиненных», разумеется, в рамках своей компетенции. Важно добиваться органичного единства власти и лидерского влияния в кадровом менеджменте, продуманного распределения делегированных полномочий и ответственности, чтобы подчиненный осознавал себя одновременно и гражданином, служащим государству и свободной личностью. Поэтому сотрудник успешно выполняет свои обязанности не только в силу должностных регламентаций, но и убежденности в необходимости этого, осознания своей ответственности.

7. Повышение престижа государственной службы.

Реализация сложных механизмов кадрового менеджмента невозможна без развития профессиональных и личных качеств государственных служащих. Руководители и специалисты государственной службы должны обладать определенными качествами, знаниями и навыками, отвечающими задачам, характеру и содержанию государственной службы.

В системе местного самоуправления принцип компетентности на протяжении долгих лет оставался и остается неостребованным при назначении на должность. Вопросы о профессионализме и компетентности государственных служащих, в основе которых лежит знание теории управления, высокая общая культура, духовно-нравственные ценности человека и его

управленческие способности, во внимание не принимались и не принимаются сегодня в полной мере.

По признанию многих исследователей, сейчас, в условиях зарождающихся новых рыночных и демократических отношений в стране, государственная служба становится принципиально новым, относительно самостоятельным специфическим общественным институтом со своими целями, идеалами, нормами деятельности.

Принцип презумпции оппортунистического поведения бюрократов не верен постольку, поскольку в бюрократической среде существует конкуренция, основанная на долгосрочных карьерных стратегиях. В этих стратегиях большое значение имеет репутация чиновника, его профессионализм, формируемые в рамках не одного, а нескольких циклов, периодической смены главы территориального образования. Чиновников волнуют перспективы карьерного роста, уровень оплаты труда и социальных гарантий.

Очевидно, что если чиновник хорошо знает свое дело, при выполнении должностных обязанностей проявляет собранность, деловитость, то его труд оценивается по достоинству населением и тем самым поддерживает авторитет всего органа местного самоуправления.

В результате резкого усиления роли территориальных образований в решении местных экономических, социальных, экологических и иных вопросов испытывается все возрастающая потребность в высококвалифицированных государственных менеджерах, владеющих теорией и практикой регионального и местного развития, умеющих работать в новых условиях, соблюдающих этически нормы в деловых отношениях.

Должность акима - одна из ключевых в системе местного самоуправления. Личные амбиции, деловая философия и этические принципы руководителя отражаются на стратегии его деятельности. В сфере государственного управления аким является субъектом и объектом управления. Руководитель, поддерживаемый народом, управляет от имени народа и в его интересах.

Политические, экономические и социальные трансформации создали среду, в которой «многие прежние управленческие навыки, установки и ценности советского типа утратили свою актуальность» [62]. Приходит понимание того, что ценности советского служащего органов местной государственной власти существенно отличается от ориентиров и этики государственных служащих. Вряд ли есть необходимость доказывать, что новые условия деятельности предъявляют качественно иные требования активности, компетентности, деловитости, организованности и целеустремленности.

Смена акима в процессе ротации автоматически ведет к смене всей «команды», смене кадрового аппарата, что затрагивает судьбы многих специалистов и вызывает чувство неуверенности, нестабильности в работе. Поэтому необходимо обоснованное оптимальное кадровое обеспечение органов местного самоуправления, зависящее не только от пришедшего к руководству первого лица. В этой связи целесообразно установить пределы обновления состава работников государственной службы в случае смены акима.

Важным представляется создание Кодекса чести государственных служащих, содержание которой отражает целевые установки, ориентации и намерения работников государственных органов.

Необходима разработка программы по повышению престижа государственной службы, включающая:

- формирование нового имиджа государственного служащего (профессионального, компетентного, честного, демократичного, открытого и отзывчивого). Специалистами в области исследования профессионализации местного самоуправления давно признана необходимой принципиальная перестройка деятельности государственных органов в ориентации на оказание государственных услуг своим гражданам. Поскольку только при ориентации на оказание услуг можно судить, насколько эффективна деятельность этих органов, и оценивать их деятельность по конечным результатам.

- необходимы меры по борьбе с коррупцией.

Обуздать коррупцию можно лишь устранив порождающие ее условия, борьба должна вестись комплексно и системно, обязательно опираясь на четко выработанную и утвержденную правовую политику.

В то же время, важно помнить, что борьба с коррупционными проявлениями только уголовно-правовыми средствами не дает ожидаемых результатов. В нормах права следует обязательно закрепить необходимость всестороннего общественного контроля за деятельностью должностных лиц органов государственной власти. Местное сообщество должно понимать процедуры принятия тех или иных решений, а также иметь возможность ознакомиться с ними.

В интересах борьбы с коррупцией надо ужесточить контроль прозрачности доходов государственных служащих. Должна быть создана информационная открытая база, в которой надо предусмотреть как систематизацию коррупционных проявлений в системе государственной службы, так и размещение информации о мерах воздействия, принятых к нарушителям.

Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил может быть обеспечена системой специальных судов.

- обеспечение практической реализации правового статуса государственных служащих.

Важнейшее значение приобретает наполнение реальным содержанием прав и обязанностей государственных служащих. Практика последних лет убеждает в недостаточности одного лишь нормативного закрепления субъективных прав чиновника, особенно таких, как право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности, право на продвижение по службе, право на служебные заслуги, на защиту профессиональных и социально-экономических интересов, на честь и достоинство и ряд других. Необходимо обеспечение возможности их практического воплощения путем разработки и внедрения механизмов реализации материальных установлений прав чиновника.

Для государственной службы характерно преобладание императивного режима правового регулирования: разрешено только то, что прямо указано в законе. Поэтому в рамках проводимой реформы необходимо реализовать

позитивный потенциал публично-правового регулирования, складывающихся в этой сфере отношений на основе их детальной регламентации нормами и институтами, главным образом, административного права.

- развитие системы профессиональной защиты государственных служащих.

На наш взгляд, основой предлагаемых решений может быть глубокое переосмысление роли и места государственной службы в создающейся системе политических, экономических и социальных отношений в казахстанском обществе. Государственная служба в Казахстане должна стать самостоятельным социальным институтом, в рамках которого могли бы достойно проявиться все необходимые для современного Казахстана преимущества цивилизованного управления территориальным образованием.

Под профессиональной защитой персонала мы понимаем:

- преимущественное право на труд работника с наиболее высоким уровнем квалификации по избранной специальности;

- право работника на достижение самой высокой квалификации в избранной сфере деятельности в государственной службе, право на получение им помощи и содействия со стороны государства, органов власти, непосредственных руководителей;

- гарантия конкретному работнику-профессионалу высокого экономического статуса в обществе.

Анализ нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод о том, что каждому работнику гарантирована защита его интересов в рамках трудового законодательства, при этом учитывается уровень профессионального мастерства, профессиональной подготовки работника. Но если защита профессиональных интересов работника — удел профессиональных союзов, то вопрос о том, в чьей компетенции должна находиться профессиональная защита персонала государственной службы, остается открытым и нормативно не урегулированным.

8. Создание системы льгот и компенсаций молодым специалистам.

Недостаточные социальные гарантии и меры социальной защиты государственных служащих, в том числе и после ухода на пенсию, невысокий престиж государственной службы также не способствуют формированию необходимого качественного состава кадров, привлечению на государственную службу высокопрофессиональных, добросовестных, порядочных людей, особенно из молодежной среды. Руководство акиматов, в частности, слабо использует для развития своего кадрового потенциала институт резерва кадров, принцип ротации кадров, в госоргане, как по вертикали, так и по горизонтали.

Без принятия специальной государственной программы, обеспечивающей привлечение молодежи на государственную службу, не обеспечить назревшую в управленческом корпусе смену поколений.

9. Информационно-аналитическое направление.

Реализация данного направления предполагает решение двух основных задач:

- ведения социологического мониторинга государственной службы.

- внедрения статистического учета кадрового обеспечения местного самоуправления.

Выделим основные функции социологии в обеспечении кадрового менеджмента государственной службы.

- диагностирование состояния объекта управления. Любой социальный объект описывается определенным количеством показателей, отражающих жизненно важные факторы его развития. В результате социологического замера выводится общий индекс состояния объекта, что дает основание для принятия решения.

- в основе прогностической функции социологии лежит разработка программ, планов-прогнозов экономического и социального развития района [63]. Она реализуется посредством моделирования, проектирования, конструирования и планирования.

- определяя общие тенденции развития объектов социального управления, социолог выявляет возникающие в ходе этого развития новые социальные проблемы и разрабатывает способы их решения. Получая социологическую информацию, необходимую для составления планов социального развития конкретных объектов, исследователь «вырабатывает практические рекомендации по совершенствованию социальных отношений и процессов, свойственных данным социальным».

- возрастает роль социолога в исполнении контрольно-аналитической функции: социологическая экспертиза законопроектов и других управленческих решений. Социология способна предвидеть последствия того или иного решения, как его, в частности, воспримут люди.

- социология занимает особое место в обеспечении организационно-технологической функции административных учреждений. В результате исследований конкретных ситуаций разрабатываются не только социальные проекты, но и технологии их реализации.

- растет необходимость использования социологического инструментария при исследовании структур и механизмов местного самоуправления. Например, методика исчисления рейтинга популярности, доверия, влияния, методика изучения механизма выдвижения социальных лидеров, выявление деформаций в этом механизме и разработка соответствующих мер.

Более того, Зинченко Г. П. считает, что использование социологического научного аппарата будет способствовать «созданию необходимых предпосылок для становления нового направления социологии, целенаправленной работы исследователей и преподавателей по накоплению теоретически обоснованного, опирающегося на достоверные эмпирические данные научного знания» [64].

Управление персоналом - это сложный, постоянно обновляющийся, творческий процесс отбора специалистов, их профессионально-квалификационное развитие и служебное продвижение, в котором взаимодействуют многие факторы - организационные, социально-психологические, правовые, экономические, нравственные.

Любое включение человека в организацию изменяет ее, отражаясь, в конце концов, на общем результате. Не прогнозировать последствия этого, не

оценивать их - значит допускать функционирование органов государственной власти в условиях неопределенности. Поэтому необходима предварительная и текущая оценка персонала. Организационная оценка как специализированная процедура должна иметь свою специфику и стать одним из важнейших инструментов управления кадрами.

Необходимо разработать систему, позволяющую выявить перспективных, инициативных талантливых работников, обладающих соответствующими качествами, чтобы отслеживать их карьерное движение, повышение квалификации.

Как показывают исследования, многим служащим присуще искаженное трудовое сознание, когда в мотивации превалирует желание иметь гарантированное служебное место и высокую заработную плату, отсутствует субъективная предрасположенность к работе в органах власти. Такие кадры не заботятся о том, насколько их профессиональная подготовка соответствует должности, каков общественно-полезный смысл их работы.

Поэтому необходим анализ мотивации профессиональной деятельности государственных служащих с учётом преобразований в социально-экономической сфере.

Овладение социологическими знаниями и навыками, их использование в управлении общественными делами представляется важным для руководителя любого уровня. Исследователи отмечают «существенные смещения в функциях, стиле, методах, направленности управленческой деятельности. Эти изменения отражают суть такого явления, как социализация управления» [65]. Поэтому государственный служащий, разрабатывая стратегию и тактику своего поведения во взаимоотношениях с людьми, организуя свою деятельность, должен использовать социологические знания.

Отметим, что необходимость учета кадровой ситуации, сложившейся в органах местного самоуправления, очевидна. Использование конкретного эмпирического материала при анализе современного состояния кадров позволяет оценить уровень их способности решать перспективные и текущие задачи, выявить скрытые резервы.

Суть рассматриваемой проблемы состоит в совершенствовании государственного управления на основе автоматизации управленческих процессов и внедрения усовершенствованных систем информационного обеспечения.

Центральным механизмом отбора, аттестации и формирования кадрового резерва государственного управления, рациональным средством интеллектуальной и информационной поддержки и принятия управленческих решений должна стать информационная база, содержащая сведения о кадровом составе.

Нам представляется необходимым создание банка информации о кадрах государственной службы с центральным отделением на региональном уровне и филиалами на уровне каждого территориального образования.

Работа с банком позволит при минимуме временных затрат получать максимум необходимой информации, вносить изменения данных, распечатывать и хранить нужные сведения.

Кроме того, целесообразность создания такого банка связана с необходимостью проведения кадровой работы на основе объективной оценки профессионально-деловых и личностных качеств персонала, исключая или ограничивая вероятность субъективизма, ведомственного или местнического влияния.

Процесс информационного обеспечения государственного и государственного управления в определенной степени носит стихийный характер. Создание регионального банка кадровой информации позволит сделать его управляемым и регулируемым.

Таковы, на наш взгляд, основные тенденции и приоритеты повышения кадрового менеджмента государственной службы. Конечно, подобное деление их на направления весьма условно. Поскольку каждое из направлений преобразования включает и другие аспекты. Разработка и реализация каждого из направлений должна проводиться во взаимосвязи и взаимодействии с другими. Так как осуществление одних из них невозможно без соответствующей политической, экономической основы, которая, в свою очередь, без практического применения остается нереализованной и не выполняет свое назначение.

3.2 Эволюция и некоторые аспекты совершенствования системы государственной службы в Республике Казахстан через призму оценки деятельности государственных служащих

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

Началом институционализации государственной службы независимого Казахстана стал Указ Главы государства (декабрь 1995 г.), имеющий силу Закона РК «О государственной службе» и заложивший основы развития государственной службы как важного института государства [66].

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

Третий этап связан с принятием в 1999 году Закона «О государственной службе» и ряда подзаконных актов, которые определили новые подходы к формированию профессиональной и эффективной системы государственной службы. Принятие нового закона сопровождалось одновременно принятием целого комплекса нормативных правовых актов, призванных обеспечить

реализацию закона. Среди них акты Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан, акты Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (далее – Агентство). Наиболее значимыми среди них являются указы главы государства, которыми определены полномочия Агентства, Реестр должностей административных государственных служащих, Перечень категорий административных государственных должностей, Правила служебной этики, проведение аттестации административных государственных служащих, Положение о порядке прохождения государственной службы и другие.

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

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

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

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

В новом Послании Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» президент поставил задачу: к 2050 г. войти в тридцатку наиболее развитых государств мира. Одной из основных целей послания является реформа государственной службы, ставится вопрос об эффективности решения поставленных задач. Появляется необходимость кардинально усовершенствовать государственное управление и перехода от политической государственной службы к профессиональной [67].

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

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

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

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

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

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

Процесс управления персоналом государственной службы в интересах создания оптимальных условий для всестороннего раскрытия потенциальных

резервов работника и стимулирования его лучших качеств как одного из факторов достижения максимально высоких результатов в конкретных условиях осуществляется в форме: сложного взаимодействия между руководителем и подчиненным ему персоналом; регулирования поведения работников и отношений между ними; воздействия на личность работника с целью

мобилизации его способностей, профессиональных, личностных и нравственных качеств на решение стоящих перед организацией задач, формирования мотивации на выполнение своей миссии; целенаправленных действий, обеспечивающих здоровую морально-психологическую атмосферу в коллективе.

Главная цель системы управления персоналом государственной службы в нравственном контексте - обеспечение организации высокопрофессиональными кадрами и их эффективное использование, профессиональное и личностное развитие в интересах служения обществу [68].

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

Оценка эффективности управления персоналом осуществляется по следующим критериям:

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

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

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

Так, по данным аналитического отчета о результатах оценки деятельности государственных органов по управлению персоналом по итогам 2011 г., предоставленной Агентством РК по делам государственной службы, оценка проводилась на основе информации, предоставленной государственными органами, которая обеспечивалась посредством: использования только отчетных данных госорганов, поступивших в официальном порядке за подписью уполномоченного лица; комплексной перепроверки итогов оценки

сотрудниками Агентства и Центра оценки Института экономических исследований по государственным органам, подлежащим перепроверке; коллегиального рассмотрения возражений государственных органов сотрудниками Агентства и Центра оценки.

Среднее значение общей оценки государственных органов составило 73,03 балла из 100, что соответствует средней эффективности госорганов. В сравнении с оценкой за 2010 г. данный показатель в 2011 г. вырос на 17,63% (55,4 балла), что свидетельствует о динамике совершенствования деятельности государственных органов. Деятельность 60% госорганов оценена как среднеэффективная, т.е. со значением более 70 баллов из 100 [69].

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

В то же время оценка выявила необходимость совершенствования следующих направлений работы государственных органов: совершенствовать вопрос качественной укомплектованности штата государственных органов, проведение качественного функционального анализа деятельности государственных органов и роли человеческих ресурсов в ней, правильная регламентация труда государственных служащих, совершенствование системы аттестации и карьерного планирования деятельности государственных служащих [70].

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

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

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

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

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

Выводы по разделу 3:

1. Совершенствование управления кадрами государственной службы должно осуществляться на всех уровнях власти: республиканском и региональном, по двум направлениям:

- а) совершенствование и максимальное использование имеющегося кадрового потенциала государственной службы;
- б) подготовка и осуществление принципиальных долгосрочных стратегических преобразований.

2. Эффективность управления кадрами - это соотношение его полезного результата и объема использованных или затраченных для этого ресурсов.

3. Осуществление эффективного кадрового менеджмента предполагает реализацию комплекса направлений.

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

5. Методические вопросы, исходя из поставленных перед государственными органами задач, требуют пересмотра и дальнейшего совершенствования.

6. Необходимо переосмыслить роль государственных служащих в формировании стратегических направлений деятельности государственных органов, применение ими эффективных управленческих технологий для совершенствования функционирования государственной службы в Казахстане. Совершенствование системы управления человеческими ресурсами государственной службы занимает ключевое место среди факторов

эффективности деятельности государственного органа и его структурных подразделений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современный Казахстан проходит сложный этап модернизации своей экономики и государственности. Определяющая роль в этом процессе в силу социально-политических и социально-культурных условий принадлежит органам государственной власти и их кадровому составу. Поэтому качественные характеристики аппарата государственных органов в значительной степени определяют успешность казахстанской модернизации. В связи с этим, формирование и реализация государственного кадрового менеджмента, осуществление кадровой деятельности в органах государственной власти на республиканском и региональном уровнях требуют глубокого институционального усовершенствования и рационализации. Кадровая стратегия государственного управления призвана отражать эти процессы, учитывать постоянно растущие потребности в квалифицированном управленческом труде и возможности их удовлетворения. Государственный кадровый менеджмент должен быть перспективен и, в то же время, реалистичен, научно обоснован, обеспечен в материально-финансовом, образовательном и правовом отношении.

Сущностные черты кадровой деятельности государства, цели, задачи и принципы, а также формы, методы и технологии кадровой работы производны от ключевых черт господствующего в обществе социального и политического порядка, фундаментальных характеристик системы социального управления. Эволюция кадровой деятельности в целом вписывается в общую логику самоорганизации последней. Самоорганизующаяся система социального управления формирует своего рода "социальный заказ" на определенные формы организации и функционирования государственного аппарата, включая цели и способы его формирования, выстраивает соответствующий механизм кадрового обеспечения государственного управления.

Одновременно, поскольку кадры государственного управления являются реальными носителями власти и одним из важнейших рычагов ее практической реализации, сфера их формирования превращается в поле притязаний различных социально-политических сил, арену столкновения их социальных интересов. Контроль над процессом формирования кадров управления обеспечивает его субъекту активное влияние на кадровую ситуацию в целом и должен, таким образом, превратиться в высокоэффективный инструмент власти и реализации его социальных притязаний и интересов.

Активная самостоятельная роль кадровой деятельности в системе социального управления реализуется также посредством её институциональной самостоятельности. Известно, что в процессе институционализации и укрепления социальных институтов возрастает их так называемая институциональная автономия, то есть относительная независимость внутренних институциональных норм, правил, кодексов и идеологии.

Возрастание роли отдельных институтов в системе кадровой деятельности означает расширение контроля над кадровыми процессами со стороны социальных субъектов, интересы которых обслуживают данные институты. Расширяется поле их политического властвования и участия в делах государства.

Таким образом, реализуются прямые и обратные связи системы управления, субъектов власти, кадровой политики и кадровой деятельности в государственных органах. В социологии кадровой деятельности этот процесс трактуется как кадровое воспроизводство субъектов власти. Со сменой субъекта или его потребностей меняются и кадры органов власти. Опыт реализации государственной кадровой политики в постсоветский период подтверждает указанные концептуальные подходы. Период начала и середины 90-х годов характеризовался дестабилизацией кадрового состава государственных органов, падением престижа государственной службы, «вымыванием» из государственного аппарата квалифицированных кадров, старением кадрового корпуса государственных служащих. В практике подбора и расстановки кадров господствующее положение заняли теневые, неформальные связи и отношения.

Кадровая ситуация в государственных органах существенно трансформировалась в сторону омоложения и обновления кадров, роста уровня образования кадрового корпуса. Динамично развивающееся новое законодательство о государственной службе, появившееся в результате начатой реформы системы государственной службы Казахстана способствовало распространению практик конкурсного отбора на должности, формирование кадрового резерва, упорядочило процедуры аттестации, создало новые условия для модернизации системы оплаты труда и оценки эффективности профессиональной деятельности государственных служащих.

Анализ требований законодательства о государственной службе, а также полномочий и организационной структуры управления государственной службой в Республике Казахстан позволяет выделить несколько основных направлений кадровой деятельности в органах государственной власти субъектов Федерации: повышение привлекательности государственной службы; изменение интереса к служебной карьере персонала государственной службы; четкое планирование вакансий; формирование резерва кадров государственной службы; разработка планов замещения ее должностей; планирование карьеры и должностного роста государственного служащего; управление профессиональным развитием государственных служащих.

В настоящее время кадровый менеджмент в органах государственной власти Казахстана должен обеспечивать дальнейшую профессионализацию и рационализацию кадрового корпуса государственных служащих.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.) // Информационная система «ПАРАГРАФ», <http://online.zakon.kz>
- 2 Уваров В.Н. Государственная служба и управление: Учебник. Петропавловск: Сев.-Каз. юрид. академия, 2004. - 416 с.
- 3 Беккер Г. Человеческий капитал: гл. из книги. // США: Экономика. Политика, идеология - 1993, №11.
- 4 Веснин В.Р. Основы менеджмента - м.: Триада Лтд, 1997г.
- 5 Маслов Е.В. Управление персоналом предприятия: учеб. Пособие. — М.: ИНФРА-М, 1998г.
- 6 Базаров Т.Ю., Еремин Б.Л. Управление персоналом: Учебник для вузов, 2-е издание. - М.: Юнити-Дана, 2007.
- 7 Кибанов А.Л., Баткаева И.А., Ворожейкин И.Е. и др. Управление персоналом. Энциклопедический словарь /-М.: ИНФРА-М, 2008.
- 8 Коттер Дж.П., Хескетт Дж.Л. Корпоративная культура и результаты хозяйственной деятельности // РЖ. Социальные и гуманитарные науки: отечественная и зарубежная литература. Сер. 2. Экономика. — 1995. - №1.
- 9 Гаузнер Н. Инновационная стадия развития: новая модель использования- человеческих ресурсов. - Проблемы теории и практики управления. - 1997. -№1.
- 10 Атаманчук Г.В., Матирко В.И. Государственная служба: кадровый потенциал. Учеб. Пособие. М., 2001.
- 11 Божко В.К. Понятие и принципы обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан. Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004.
- 12 Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-І «О государственной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.11.2014 г.) // Информационная система «ПАРАГРАФ», <http://online.zakon.kz>
- 13 Бахрах Д.Н. Административное право России. - М.: НОРМА, 2000. – 640 с.
- 14 Манчева А.В. Государственная служба: понятие, виды, принципы // Ежеквартальный журнал «В мире права» (С. 1-5), www.nm.ru
- 15 Барабашев А.Г. Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы, аналитический обзор направлений и содержания реформирования государственной службы в Российской Федерации. - СПб.: Питер, 2005. 153 с.
- 16 Кодекс Республики Казахстан от 30 июня 2010 года № 296-ІV «О таможенном деле в Республике Казахстан» (Таможенный кодекс) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.04.2015 г.) // Информационная система «ПАРАГРАФ», <http://online.zakon.kz>

- 17 Закон Республики Казахстан от 9 февраля 2009 года № 126-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления» // Информационно – правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz>
- 18 Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. Алматы, 2002
- 19 Граждан В.Д. Государственная служба: соотношение политики и права // Власть.- 2001.- № 7. - С. 71-72.
- 20 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // Информационная система «ПАРАГРАФ», <http://online.zakon.kz>
- 21 Бахрах Д.Н. Государственная служба России. Учебное пособие. - М.: Проспект, 2009. – 310 с.
- 22 Аязбекова С.Ш. Практика, образование и наука как составные части профессионализма государственных служащих // Государственное управление и государственная служба. - 2004.- № 1. - С. 31.
- 23 Крепак П.И. Объективные предпосылки совершенствования законодательства о политических должностях государственной службы// Правовая реформа в Казахстане.- 2002. - № 1. - С. 21-23.
- 24 Жанузакова Л.Т. Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. - Астана: Институт законодательства РК, 2003. - 476 с.
- 25 Доклад Президента РК Н. Назарбаева «Основные подходы реформирования модели государственной службы Республики Казахстан» на Международной конференции по вопросам государственной службы в Академии государственного управления 17 июня 2008 г. // www.pa-academy.kz
- 26 Садвокасова А.К. Карьера и мобильность в системе государственной службы Республики Казахстан // www.ia-centr.ru
- 27 Граждан В.В. Государственная служба как политико-административная власть // Власть. - 2001.- №2. - С. 21- 24.
- 28 Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / Под ред. А.А. Демина. - М.: Книгодел, 2008. С. 25.
- 29 Холлис. Г. Структура гражданской службы: опыт стран ЕС // Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации / Под ред. К. Плоккер и М. Николаева. - М.: ЛЕНАНД, 2006. С. 46-63.
- 30 Литвинцева Е.А. Управление государственной службой в зарубежных странах // Управление государственной службой Российской Федерации (материалы научно-практического семинара, проведенного в РАГС при Президенте РФ 30 октября 2003г.). - М.: РАГС, 2004, С.146.
- 31 Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. - М.: Изд- воРАГС, 2003. С. 41.
- 32 Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. -М.: КДУ, 2007. С. 111.
- 33 Илларионова. Т.С. Управление государственной службой и

- реформы>ФРГ // Управление государственной службой - Российской Федерации (материалы научно- практического семинара, проведенного в РАГС при; Президенте РФ« 30 октября 2003г.).- М.: РАГС, 2004, С. 173.
- 34 Одегов, Ю. Г. Управление персоналом / Ю. Г. Одегов, П. В. Журавлев.- М.: Норма. - 2004. - С. 81.
- 35 Грачев, М. В. Супер кадры: управление персоналом / М. В. Грачев. - М.: Норма Инфра, 2004. - С. 69 - 72.
- 36 Травин В.В., Дятлов В.А. Основы кадрового менеджмента. - М.; Дело,1995., с. 32.
- 37 Щекин, Г. В. Основы кадрового менеджмента / Г. В. Щекин. - М.: Прогресс, 2005. - С. 218 - 220.
- 38 Волгин, А. П. Управление персоналом в условиях рыночной экономики / А. П. Волгин. - М.: Норма Инфра, 2002. - С. 56 - 58.
- 39 Шекшня, С. В. Управление персоналом в современной организации / С. В. Шекшня. - М.: Норма, 2004. - С. 289 – 291
- 40 Мескон, М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. - М.: Вече, 2005. - С. 56 - 63.
- 41 Старобинский, Э. Е. Как управлять персоналом / Э. Е. Старобинский. - М.: Интел-Синтез, 2004 - С. 74 - 77.
- 42 Тарасов, В. К. Персонал: технология / В. К. Тарасов. - М.: Норма Инфра, 2003. - С. 99 - 102.
- 43 Теоретические основы механизма государственного управления (По материалам Республики Казахстан): автореферат дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Токтыбеков. - Москва, 1995. - 21 с. - Библиогр.: с. 19-21
- 44 Конституционный Закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» // Информационно – правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz>
- 45 Конституционный Закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года № 2733 «О Президенте Республики Казахстан» // Информационно – правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz>
- 46 Указ Президента Республики Казахстан от 7 марта 2013 года № 520 «О Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан и кадровых комиссиях областей, столицы, города республиканского значения» // Информационно – правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz>
- 47 Указ Президента Республики Казахстан от 29 августа 2014 года № 900 «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» // Информационно – правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz>

- 48 Экономика и социология труда /Под ред. А .Я. Кибанова. - М.: Инфра-М, 2009 г.
- 49 Иванова Л.Л. Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров в регионах российской Федерации (политологический анализ). Автореферат дисс. на соискание учен. ст. канд. полит, наук. Р-н-Д.2009. - 23 с.
- 50 Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана / Под. ред. Г.С.Сапаргалиева.— Астана, 2003. — С.206.
- 51 Капаров С.Г. Реформа государственной гражданской службы Республики Казахстан. Екатеринбург, изд. «ПироговЪ», 2005.
- 52 Кибанов А.Я. Оценка экономической и социальной эффективности проекта совершенствования системы и технологии управления персоналом организации: Учебное пособие. — М.: ГУУ, 2006.
- 53 Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 520 «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан» // Информационно – правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz>
- 54 Указ Президента Республики Казахстан от 10 марта 2000 года № 357 «Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы» // Информационно – правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz>
- 55 Гайфуллин А. Ю. Готовность населения участвовать в местном самоуправлении// Профсоюзы и местная власть: материалы междунар. науч.-практ. конф. Москва -Уфа, 2006. С. 47-50.
- 56 Румянцев В. СМИ и местное самоуправление: круглый стол в Совете Федерации. - Рос. Федерация сегодня. 2004. №6. С. 21.
- 57 Музафарова Р. М. Проблема формирования кадрового состава муниципального управления, соответствующая новым условиям // Политические и экономические условия устойчивого развития российского региона. Уфа, 2006. С. 195-198.
- 58 Гневко В. А. Государственное и муниципальное управление: подготовка и повышение квалификации служащих. СПб., 1999. С. 15; Кабашов С. Ю. Совершенствование эффективности повышения квалификации государственных и муниципальных служащих - актуальная задача государственного управления // Экономика и упр. 2001. № 2. С. 16-21.
- 59 Бучинский В. В., Сафонов В. Е. Особенности конституционно - правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №2. С. 21-25.
- 60 Сериков А. Организация государственной службы: кадровый аспект // Человек и труд. 2002. № 5. С. 83.
- 61 Алексеев О. Б. Профессионализм муниципального управления - что это? // Городское управление. 1999. № 3. С. 46.

- 62 Борисовский В. Новые аспекты проблемы повышения квалификации руководящих кадров // Рос. экон. журн. 1992. № 12. С. 79.
- 63 Аитов Н. А. Методологические основы социального управления. Минск, 1977. С.7-8; Тощенко Ж.Т. Социальные резервы труда. М.,1989. С.233-241 ; Иванов В. И. Инновационные социальные технологии устойчивого развития : учеб. пособие. Уфа, 2003. С.130-160
- 64 Зинченко Г. П. Социология государственной и муниципальной службы // Социол. исслед. 1996. №6. С. 102-110.
- 65 Ирназаров Р. И. Социологическая грамотность как непереносимое качество работника управленческого труда // Экономика и упр. 2003. № 6. С. 72-76.
- 66 О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы: Закон Республики Казахстан от 14.12.2012 №59-V // adilet.zan.kz.
- 67 Долгосрочная стратегия развития Казахстана «Стратегия «Казахстан -2050»: Новый политический курс состоявшегося государства»: Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 14.12.2012 // www.akorda.kz.
- 68 Турчинов А.И. Управление персоналом: Учеб. пособие. - М.: РАГС, 2008. - 122 с.
- 69 Аналитический отчет о результатах оценки деятельности государственных органов по управлению персоналом по итогам 2011 года // Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы, 2011 // kyzmet.gov.kz.
- 70 Байменов А. Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель. - Астана, 2000. - 152 с.