

**КАПАРОВ С.Г.**

# ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ КАЗАХСТАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ\*

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своем ежегодном Послании народу Казахстана от 1 марта 2006 г. поставил стратегическую задачу по вхождению Казахстана в число 50 самых конкурентоспособных стран мира. В основе этой стратегии – использование преимуществ региональной и глобальной экономики для выхода Казахстана на международные рынки за счет повышения конкурентоспособности национальных товаров и услуг. Избранный курс полностью соответствует принципам Стратегии развития Казахстана до 2030 г.

Для достижения поставленной цели нужен **профессиональный государственный аппарат, функционирующий на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта**. Необходимо «создать для Казахстана эффективную, современную государственную службу и структуру управления, оптимальную для рыночной экономики» (Стратегия Казахстан–2030).

Поэтому в Казахстане взят курс на пересмотр кадровой политики, включая поиск, подбор, продвижение по службе и переподготовку кадров.

На государственную службу, в том числе и на высокие государственные должности, приходят молодые, инициативные, образованные по-современному люди, от которых страна вправе ожидать прорыва в методах управления современной экономикой.

\* Выступление на XI Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества 6–8 апреля 2010 г., организованной Государственным университетом – Высшей школой экономики.

## Мониторинг состояния кадров государственной службы Республики Казахстан

По состоянию на 1 января 2010 г. штатная численность государственных должностей по республике составила 102 747 человек, в том числе политических государственных служащих – 3061; женщин – 56 054 человека. Средний возраст государственных служащих составляет 38 лет. Из общего числа государственных служащих высшее образование имеют около 80%, среднее профессиональное образование – около 20%. На государственной службе в Казахстане работают представители порядка 60 этносов. Президентом Казахстана была сформулирована задача «укрепить статус самой государственной службы, возвести государственную кадровую политику в ранг особо важного национального приоритета Казахстана». Для решения этой задачи необходимо вести постоянную работу с кадровым резервом административной государственной службы.

По состоянию на 1 января 2010 г. в кадровом резерве административной государственной службы для занятия должностей административных государственных служащих всего состоит 3427, из них на центральном уровне – 1323, на региональном – 2104 человека. Всего за 2009 г. было зачислено в кадровый резерв 5917 человек: на центральном уровне – 1399, на местном – 4518 человек. За отчетный период 3714 резервистов исключены из кадрового резерва в связи с трудоустройством. Таким образом, на сегодняшний день трудоустроено порядка 65% резервистов: на центральном уровне – 349, на региональном уровне – 3365 человек. За 2009 г. по республике прошли компьютерное тестирование 54 114 человек, из них 29 295 – в ходе конкурсного отбора, 24 386 – при проведении аттестации и 433 человека, завершивших обучение в рамках государственного заказа или в зарубежных высших учебных заведениях по приоритетным специальностям, утвержденным Республиканской комиссией по подготовке кадров за рубежом для зачисления в кадровый резерв. Не набрали необходимого числа баллов 15 448 тестируемых, в том числе: в результате конкурсного отбора – 9250, при проведении аттестации – 6115, при зачислении в кадровый резерв – 83. За 2009 г. размещено объявлений о проведении 228 конкурсов на замещение 4703 вакантных административных государственных должностей.

На основе действующего уже более 10 лет Закона «О государственной службе» в Казахстане сформирована *собственная модель государственной службы, обеспечивающая равный доступ граждан на государственную службу*. Внедрены конкурсный отбор и тестирование на знание законодательства, функционирует механизм назначения на должность без конкурса в порядке перевода. Создан кадровый резерв политической и административной государственной службы.

В большинстве государственных органов внедрен институт **ответственного секретаря**, который призван стабилизировать внутреннюю кадровую политику, обеспечить межведомственную координацию и преемственность в работе.

Сформирована инфраструктура обучения государственных служащих: в центре, регионах и за рубежом.

Образованы **дисциплинарные советы**, являющиеся консультативно-совещательными органами при Агентстве, рассматривающими вопросы укрепления государственной дисциплины и соблюдения антикоррупционного законодательства (см. рис. 1).

Рисунок 1

### Составы дисциплинарных советов Агентства по делам государственной службы в регионах



Сейчас становится совершенно очевидным, что именно от уровня управления государством и профессионализма чиновников, их дееспособности и инициативности, приверженности избранному страной курсу во многом зависит ход политических и экономических реформ в Казахстане, их продвижение по пути демократизации общества.

Вместе с тем, за время действия казахстанской модели, обнаружились следующие проблемы. Результаты социологического опроса государственных служащих, проведенного Агентством по делам государственной службы в октябре 2008 г., показали:

1. Несовершенство системы разделения ответственности:
  - разделение управленцев на политических и административных не детализировано и четко не прописано;
  - административные управленцы не разделены на профессионалов и исполнителей.
2. Низкое качество услуг, предоставляемых госорганами:
  - показатель удовлетворенности населения качеством работы госорганов в 2008 г. – 48%, что значительно ниже, чем в странах ЕС (85-95%).
3. Внутренние структура и управление не увязаны со стратегическими планами госорганов.

4. Слабая координация системы управления персоналом:
  - кадровые службы не выполняют функции управления человеческими ресурсами;
  - нет четкой вертикали управления персоналом.
5. Низкая привлекательность государственной службы для высококлассных специалистов:
  - лишь 14% госслужащих удовлетворены размерами должностных окладов;
  - только 10% госслужащих удовлетворены уровнем своего социального обеспечения.
6. Отсутствие эффективной системы отбора госслужащих:
  - низкое доверие к конкурсным процедурам (реальный конкурс всего 1,8 чел. на место);
  - ежегодно государство теряет более 1,57 млрд. тенге из-за неэффективно подобранных сотрудников.
7. Несовершенство оценки труда и непрозрачная система карьерного роста:
  - лишь 28% госслужащих удовлетворены возможностями карьерного роста.
8. Недостаточное развитие персонала государственной службы:
  - удовлетворены возможностью повышать квалификацию только 32% опрошенных;
  - в среднем каждый госслужащий теряет по болезни 46,4 дня в год, что превышает среднереспубликанские показатели в 3 раза.

В условиях политической трансформации, а также транзитного состояния казахстанского общества, когда, как правило, реформаторские политические силы в лице политических партий, институтов гражданского общества, независимых СМИ и корпоративного бизнеса определяют общие точки для взаимодействия с властью, необходим диалог, посредством которого будет укрепляться доверие к властным институтам, в том числе к институту государственной службы.

В этой связи необходимо формировать новый тип государственного служащего, новые механизмы регулирования процессами. В контексте такого развития модернизация государственной службы невозможна без усиления всей структуры государственного управления. При этом сама система государственного управления также нуждается в поступательном развитии. Все это выдвигает ряд конкретных задач: государственный аппарат должен взять на себя роль основного двигателя реформ и гаранта их продуктивности; обеспечить тесную связь правового, материального, финансового и социального обеспечения государственных служащих с формированием сильного бюджета; искоренить основные причины коррупции, высокой текучести кадров; разработать основные компоненты стимулирования эффективности профессиональной деятельности.

По данным исследования Всемирного банка, проведенного в 2003 г., побудительными мотивами для реформ административной и государственной службы в большинстве стран явилось стремление сократить государственные расходы, повысить эффективность принятия политических решений и их последующей реализации, укрепить имидж государственной службы, со-

вершенствовать систему предоставления государственных услуг и повысить уровень доверия к правительству со стороны граждан и частного сектора [1].

Проблема эффективности государственной службы, качества оказываемых ею услуг стоит на повестке дня большинства стран мира (см. табл. 1). Особенностью же модернизирующихся стран, каким является Казахстан, является то, что наряду с изменениями в общественных и экономических отношениях в них идет сложный процесс трансформации роли самого государства. Становится актуальным, чтобы государственная служба была адекватной как к быстро изменяющимся потребностям населения и ожиданиям общества, так и к изменяющимся функциям государства. Выход из данного положения видится в создании системы непрерывного обучения госслужащих. Не секрет, что в эпоху быстрого развития информационно-коммуникационных технологий знания стремительно устаревают. Поэтому обучение госслужащих рассматривается нами как наиважнейший приоритет.

Таблица 1

**Причины проведения административных реформ  
(по итогам исследования Всемирного банка в 2003 г.)**

|  | Австралия | Бразилия | Канада | Чили | Китай | Финляндия | Германия | Венгрия | Голландия | Новая Зеландия | Польша | Южная Корея | Великобритания | США |
|--|-----------|----------|--------|------|-------|-----------|----------|---------|-----------|----------------|--------|-------------|----------------|-----|
| Большие расходы на содержание государственного аппарата  | ✓         | ✓        | ✓      | ✓    | ✓     | ✓         | ✓        | ✓       | ✓         | ✓              | ✓      | ✓           | ✓              | ✓   |
| Патронаж на государственной службе   |           |          |        |      | ✓     |           |          | ✓       |           |                |        |             |                |     |
| Неэффективная система материального стимулирования государственных служащих  |           |          |        |      |       |           |          |         |           | ✓              |        | ✓           |                |     |
| Процветание коррупции на государственной службе и недоверие со стороны граждан и предпринимателей к государственной службе |           | ✓        |        |      | ✓     |           |          | ✓       |           |                |        | ✓           |                |     |
| Низкое качество предоставления услуг   | ✓         | ✓        | ✓      | ✓    | ✓     | ✓         | ✓        | ✓       | ✓         |                | ✓      | ✓           | ✓              | ✓   |

## Административная реформа в Казахстане

Как отметил Глава государства Н.А. Назарбаев, к числу ключевых проблем в Казахстане относится административная реформа: «Надо завершить трансформацию прежде архаичного и неповоротливого государственного механизма в современный, способный управлять динамичными

общественно-политическими процессами на базе лучшего мирового опыта и в интересах наших граждан» [2].

Основными проблемами эффективного проведения административной реформы являются: отсутствие специалистов, способных определить уровень оплаты труда государственных служащих с учетом, к примеру, коэффициентов его научной организации и трудового участия; отсутствие методологии оценки труда госслужащих в строгом соответствии с конкретными результатами их работы. Очевидна необходимость разработки Закона РК «О системе оплаты труда работников, занятых в государственном секторе», который бы позволил законодательно закрепить особый статус государственного служащего, а также его право на достойную заработную плату и специальное пенсионное обеспечение.

В целях оптимизации численности государственных служащих часть административных должностей переведена в разряд гражданских служащих. Для привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов необходимо внедрение договоров (контрактов), для этого руководитель госоргана должен иметь специальный фонд.

В марте 2007 г. был издан указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах административной реформы», в котором *руководителям госорганов предоставлено право самим определять штатную численность работников* своих подразделений, а высвободившиеся средства направлять в виде надбавок остальным госслужащим. То есть на деле внедрен принцип повышения производительности труда госаппарата.

К числу новых механизмов административной реформы следует отнести формирование бюджетных программ постоянного характера, а также бюджетирование, ориентированное на результат.

Одним из важнейших направлений административной реформы в государственном аппарате является **борьба с коррупцией в государственных органах** управления. Коррупция наряду с общей преступностью стала серьезным вызовом для государственной власти и общества в Казахстане.

Модернизация системы государственного управления и государственной службы и «сама логика административной реформы», как подчеркнул Президент страны Н.А. Назарбаев, направлены на борьбу с коррупцией [3].

В решении вопросов борьбы с коррупцией и другими правонарушениями в сфере государственной службы нужен комплексный и системный подход, органичное сочетание карательного и превентивного методов. При этом особое внимание должно уделяться выработке и реализации системы мер, направленных на ликвидацию условий, порождающих, провоцирующих и поддерживающих коррупцию во всех ее проявлениях. Анализ наиболее успешных антикоррупционных стратегий и достигнутых результатов показал, что самым приемлемым для Казахстана является опыт Малайзии, где посредством Антикоррупционного агентства разработана комплексная антикоррупционная политика. Сущность такой политики заключается во внедрении стандартов государственных услуг, строгом соблюдении этических норм госслужащими, повышении их заработной платы. Это позволило значительно снизить уровень коррупции в государственных органах [4].

Среди адекватных способов борьбы с коррупцией, ликвидации порождающих ее причин и условий предлагается: совершенствование структуры государственного управления, формирование высокопрофессионального кадрового потенциала, улучшение качества предоставления государственных услуг, повышение престижа государственной службы в обществе.

В результате конституционных изменений 2007 г. в Казахстане формируется качественно новая модель политической системы, посредством которой обеспечивается высокий уровень либерализации, открытости и публичности политико-властных отношений, усиление роли политических институтов. Осуществлен переход от президентской к президентско-парламентской республике.

Оптимизация системы государственного управления, внедрение новых инструментов административной реформы, таких как *электронное правительство, стратегическое планирование, стандартизация государственных услуг, бюджетирование проектов и программ*, являются результатами таких процессов.

Выступая на международной научно-практической конференции по вопросам совершенствования государственной службы, состоявшейся в Академии государственного управления 17 июня 2008 г., Президент страны Н.А.Назарбаев сказал: «Необходимо более глубоко и четко подойти к разграничению политической и административной государственной службы. Сегодняшняя двухуровневая модель не в полной мере отвечает требованиям современного этапа развития нашей страны.

Политические служащие должны быть идеологами и практиками – активными проводниками партийной программы. Поэтому партия должна тщательно подойти к отбору тех, кто будет представлять ее перед народом. Сегодня инициатива партии “Нур Отан”, ведущей партии нашей страны, по формированию кадрового резерва является важной стратегией развития партии. Следует усилить профессионализацию государственной службы. Таким образом мы хотим прийти к такой системе, при которой политические лидеры, которым оказал доверие народ Казахстана, формируют политику, а профессиональные государственные служащие обеспечивают ее исполнение» [5].

Сохранение баланса между политическими и административными государственными служащими, постоянное уточнение их функций, разработка новой модели государственной службы, которая будет строиться на трех основных принципах – **меритократии, честности и эффективности**, – основные концепты развивающейся политической системы. В основу реформирования кадровой политики государства должно быть положено развитие новой системы ценностей и этики государственного служащего, формирующейся на принципах патриотизма, профессионализма, гражданственности.

Модернизация отечественной модели государственной службы потребует закрепления государственной кадровой политики в качестве важного национального приоритета. В этой связи потребуется усиление системы институтов, отвечающих за реализацию кадровой политики государственной службы, пересмотр и дополнение соответствующей законодательной базы.

Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 г. № 922 был утвержден Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 г., в котором особое внимание уделяется повышению профессионализации государственной службы [6].

## Пути профессионализации государственной службы

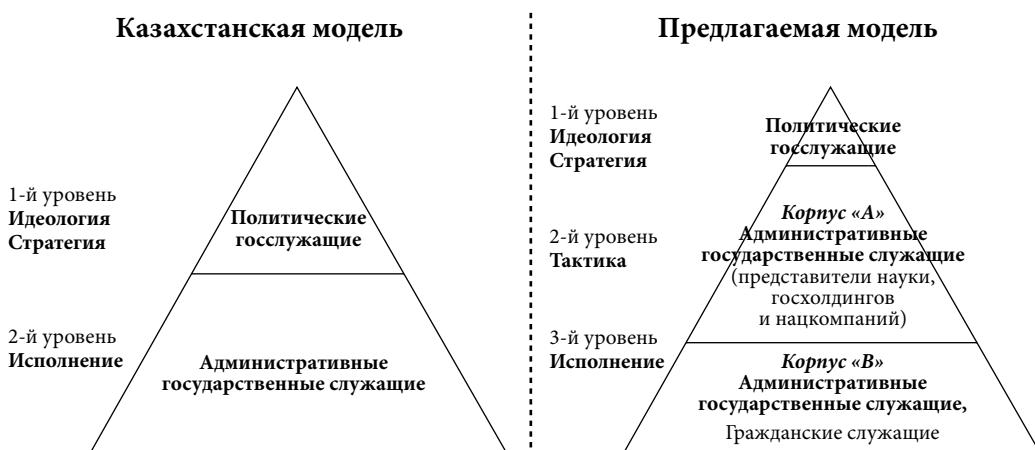
Реформирование государственной службы будет сфокусировано на ее профессионализации через совершенствование системы обучения государственных служащих, повышение привлекательности государственной службы и совершенствование управления человеческими ресурсами на государственной службе. Основой для формирования профессиональной государственной службы станет новая система должностей государственных служащих, эффективные процедуры отбора кадров на государственную службу и качественная программа обучения государственных служащих, ориентированная на лучшую международную практику государственного управления.

К 2012 г. в Казахстане запланировано:

- внедрение реестра должностей государственной службы, основанного на трех корпусах: корпусе политических государственных служащих, корпусах А (управленческий) и Б (исполнительный) административной государственной службы;
- улучшение процедуры поступления на государственную службу и формирования кадрового резерва государственной службы;
- внедрение обновленных программ обучения государственных служащих, основанных на современных образовательных технологиях и принципах системы государственного управления, ориентированного на результат;
- формирование базового образовательного центра по подготовке высококвалифицированных государственных служащих;
- четко определить роль и степень ответственности лица, назначенного на должность ответственного секретаря, разработать открытый, транспарентный, основанный на заслугах механизм его назначения (см. рис. 2).

Рисунок 2

### Модели государственной службы



Смешанная (конкурсно-карьерная), 2-уровневая, разделение на 2 основных корпуса: политических и административных государственных служащих.

Профессиональная 3-уровневая, разделенная на 3 корпуса: политических, профессиональных административных служащих, государственных и гражданских служащих.

Реализация Стратегического плана-2020 потребует не только качественной подготовки государственных служащих, но и формирования среды, которая способствовала бы удержанию профессионально подготовленных государственных служащих в государственном секторе, а также привлечению прогрессивной молодежи Казахстана на государственную службу. Для повышения качества деятельности государственного аппарата к 2012 г. необходимо обеспечить:

- эффективную работу кадровых служб государственных органов на основе новых принципов и методов управления человеческими ресурсами;
- введение новой системы оплаты труда в государственном секторе, конкурентоспособной по отношению к оплате труда в частном секторе, основанной на принципах ответственности, результативности и квалификации, способствующей формированию компактного и эффективного государственного аппарата с повышенной продуктивностью (производительностью).

Для поддержки внедрения **новой системы оплаты труда** государственных служащих к 2012 г. будет введена система оценки деятельности государственных служащих, учитывающая объем и качество работы, степень ответственности, повышение профессионализма, соблюдение Кодекса чести государственных служащих.

## Пути решения задач, поставленных в Стратегии Казахстан-2020

1. Необходимо срочно решать вопросы повышения заработной платы и обеспечения государственных служащих достойным социальным пакетом. Но прежде всего необходимо **оптимизировать должности на государственной службе, путем проведения функционального анализа** как органов госуправления, так и должностей государственной службы. Необходимо создать новые реестры должностей как политической, так и административной государственной службы, ликвидировав промежуточные или дублирующие должности, перевести высвободившиеся должности в разряд гражданских служащих.

2. Необходимо сосредоточить усилия на **совершенствовании процедур отбора персонала на государственную службу: разработать индивидуальные карьерные планы для госслужащих**, ввести новые программы тестирования, внедрить специальные тесты, учитывающие как профессиональные, так и личностные качества кандидатов. Новацией будет **предварительное обучение кандидатов на государственную службу**, прошедшее комплексное тестирование, в Академии госуправления и региональных центрах обучения госслужащих. Следующий этап – обязательное прохождение стажировки в государственном органе и назначение на должность после рекомендации руководителя стажировки. При этом руководитель стажировки будет нести персональную ответственность за рекомендуемого, вплоть до увольнения.

3. Следует **ввести принципиально новую систему аттестации** на основе оценки качества работы госслужащих, предусматривающую комплекс-

ные меры по оценке и развитию профессиональных кадров, в том числе карьерное планирование, постоянное обучение и мотивацию эффективной работы.

4. Мы планируем **работать над внедрением новой модели кадрового резерва**, который будет разделен на общегосударственный и ведомственный. База данных по обоим видам резерва будет формироваться уполномоченным органом по делам государственной службы и предоставляться в Национальную комиссию по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан. Назначение на вышестоящую должность будет производиться только из резерва, таким образом, переход из корпуса Б в корпус А и в корпус политических госслужащих будет строго регламентирован. Исключительное право назначения на должность не из резерва будет принадлежать Главе государства и Национальной комиссии.

5. Назрела необходимость **усиления роли кадровых служб госорганов**. Необходимо закрепить за ними полномочия проведения оценки результатов, карьерных планов, а также усилить ответственность за планирование процессов в сфере переподготовки и повышения квалификации госслужащих.

Предлагается придать кадровым службам статус самостоятельных структурных подразделений, ввести постоянное обучение их персонала, разработать методические рекомендации и единые стандарты. При этом необходимо законодательно урегулировать вопрос о взаимодействии между кадровыми службами и уполномоченным органом в сфере государственной службы.

6. В рамках **совершенствования системы обучения госслужащих** целесообразно ее **персонифицировать**. Нужно дойти до каждого госслужащего и в соответствии с его потребностями или выявленными пробелами в его образовании по итогам аттестации профинансировать его обучение. Политические госслужащие будут обучаться в лучших мировых институтах, госслужащие корпуса А – в Национальной школе государственной политики и по Международной программе «Болашак» (Будущее), госслужащие корпуса Б будут проходить обучение в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан и региональных центрах обучения госслужащих.

Необходимо внедрить **индивидуальные планы обучения**, на основе которых будут заранее подбираться соответствующие персональные образовательные программы государственных служащих.

Для повышения качества отбора госслужащих необходимо внести дополнения и изменения в существующее законодательство, регулирующее вопросы их обучения. В частности, прописать нормы персональной ответственности руководителей за систематическую профессионализацию и развитие кадров в вверенном ему госоргане; ответственность конкурсных комиссий госорганов по качественному отбору госслужащих, направляемых на повышение квалификации за рубеж.

Итак, можно констатировать, что в настоящий момент в системе государственной службы Казахстана наступает период перехода количественных изменений в качественные. Создана демократичная, отвечающая тре-

бованиям рыночной экономики законодательная база государственной службы, на деле обеспечен конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе, совершенствуется система оплаты труда госслужащих, разрабатываются стандарты предоставления государственных услуг, ведется работа по сокращению административных барьеров. Качество работы государственных служащих и предоставляемых ими услуг сегодня приобретает первостепенное значение.

Доверие граждан к государству формируется на основе работы государственного аппарата. Все условия для формирования профессиональных корпусов госслужащих в Казахстане созданы, и есть уверенность в том, что поставленные Главой государства задачи до 2012 г. будут выполнены.

**Наша стратегическая цель – формирование чиновника новой генерации как слуги нации, который должен быть патриотичным и справедливым, преданным своему делу и высокопрофессиональным.**

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. International Public Administration Reform: Implications for Russian Federation. – Nick Manning and Neil Parison. – World Bank. – February 2003.
2. Назарбаев Н.А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации: Послание Президента страны народу Казахстана от 18 февраля 2005 г. [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).
3. Назарбаев Н.А. Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу. Выступление на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан 1 сентября 2006 г. [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).
4. Капаров С.Г. Монография «Совершенствование государственной службы в Казахстане», Екатеринбург, 2005, С. 320.
5. Назарбаев Н.А. Выступление на международной научно-практической конференции по вопросам совершенствования государственной службы. [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).
6. «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года». Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922, [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).