

Беккужин Р.,
Ешенкулов Т.

**Актуальные вопросы
реформирования системы
отбора и планирования
карьерного роста
государственных служащих
в Республике Казахстан**

Bekkuzhin R.,
Yeshenkulov T.

**Topical issues of reforming the
system of selection and
planning of career
of civilservants in the Republic of
Kazakhstan**

Бекқожин Р.,
Ешенқұлов Т.

**Қазақстан Республикасында
мемлекеттік қызметшілерді
іріктеу және оларды қызмет
бабында жоғарылатуды
жоспарлау жүйесін
реформалаудағы өзекті
мәселелер**

Проведенные реформы в 2013 году показали, что для построения новой модели государственной службы Казахстана необходимы дальнейшие реформы в части улучшения механизма отбора государственных служащих, а также построения системы их карьерного продвижения. Решение этих задач в сфере государственной службы лежит через создание высококачественной системы отбора кадров, желающих работать в сфере государственной службы и построения эффективной системы планирования их карьерного роста. В настоящее время в рамках перехода на карьерную модель подготовлен проект закона, где определены новые механизмы отбора государственных служащих и система их карьерного продвижения. В связи с этим в настоящей статье раскрываются особенности ряда нововведений и их возможное влияние на качество государственной службы.

В работе авторами предлагаются при отборе сотрудников на основе внутреннего конкурса обязательное включение в квалификационные требования к вакантным должностям наличия опыта работы претендента в данном государственном органе.

Ключевые слова: отбор государственных служащих, карьерное продвижение, карьерное планирование, внутренний конкурс, автономный государственный аппарат.

Public service reforms in 2013 have shown that Kazakhstan needs further improvements in the mechanism of selection of civil servants as well as the construction of the system of their career advancement.

The construction of professional autonomous state apparatus in the country is not finished yet. Changes has to be done in human resource polices and in the image and ethics of public servants. The solution of this kind of problems is solved by creating high quality system of selecting public servants and building of an effective system of planning their career. Therefore, a new bill has been drafted in Kazakhstan in order to create new framework of selecting public servants. This article tells about the features of these innovations and their impact on the quality of public service.

Authors suggest to include a work experience in relevant public service sector into the requirements list of vacant positions.

Key words: the selection of civil servants, career advancement, internal competition, career planning, autonomous state apparatus.

2013 жылы жүргізілген реформалар, Қазақстанда мемлекеттік қызметтің жаңа моделін құру үшін мемлекеттік қызметшілерді іріктеуде тетігін, сондай-ақ оларды қызмет бабында жоғарылатудың жүйесін жетілдіру қажет екенін көрсетті. Елімізде кәсіби және тәуелсіз мемлекеттік аппаратты құру сатысы әлі де толық аяқталған жоқ. Кадр саясатының тиімділігін және мемлекеттік қызметте адами капиталды басқару жүйесін арттыруда терең реформалар жүргізу қажет.

Осы проблемаларды шешу, мемлекеттік қызметшілерді іріктеу және оларды қызмет бабында жоғарылатуды жоспарлау жүйесін құру арқылы іске асырылады. Қазіргі уақытта, мансап моделіне көшу шеңберінде мемлекеттік қызметшілерді іріктеу және олардың қызметте жоғарылау тетіктерін анықтайтын заң жобасын әзірленуде. Сондықтан, осы ғылыми мақалада жаңа заң талаптары және олардың мемлекеттік қызметтің сапасына оң әсері қарастырылған.

Мақа авторлары, ішкі конкурс өткізу барысында талапкерге дәл сол мемлекеттік органда міндетті түрде еңбек өтілінің болу шартын қоюды ұсынады.

Түйін сөздер: мемлекеттік қызметшілерді іріктеу, мансаптық өсу, мансапты жоспарлау, ішкі конкурс, автономды мемлекеттік аппарат.

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
РЕФОРМИРОВАНИЯ
СИСТЕМЫ
ОТБОРА И
ПЛАНИРОВАНИЯ
КАРЬЕРНОГО РОСТА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ
В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН**

На современном этапе реформирования государственной службы определен ряд серьезных задач, призванный в первую очередь построить в стране профессиональный государственный аппарат, который эффективно бы решал поставленные перед ним задачи.

Новый этап реформирования начался с принятия Главой государства в 2011 году Концепции новой модели государственной службы, где Концепция закрепила триединую цель формирования новой модели государственной службы, включающую:

- 1) эффективную кадровую политику и систему управления человеческим капиталом в системе государственной службы;
- 2) высокое качество оказания государственных услуг и эффективность деятельности государственных органов;
- 3) положительный имидж и этику поведения государственных служащих [1].

При этом каждая цель неразрывно связана с друг с другом, и, таким образом, реализация их должна была происходить параллельно.

Одной из проблем, которая требовала своего незамедлительного решения, это создание автономного государственного аппарата, независимого от смещения первых руководителей и назначения новых. Концептуальные предложения по решению этой проблемы были выработаны в Плате Нации «100 конкретных шагов» в рамках 15 шагов по формированию профессионального, автономного государственного аппарата [2].

В идеальном варианте государственный аппарат должен был быть независимым от политических процессов, иметь своих лидеров, профессионалов и т.п. Это позволяет иметь человеческий ресурс, передающий от одного поколения другому историю различных вопросов управленческих решений.

Опыт зарубежных стран (США, Великобритания, Франция, Германия, Голландия и др.) в сфере отбора и карьерного продвижения государственных служащих показывает, что государственный аппарат является автономным и не зависит от смены политического руководства государственных органов, что законодательно закреплено в этих странах. Административные должностные лица в случае смены политического руководства или изменения политической конъюнктуры продолжают делать

карьерные продвижения в рамках установленных норм. Таким образом, роль политического руководства при назначении на вакантные должности сведена к минимуму, т.к. отбором, назначением и карьерным продвижением административных государственных служащих занимаются специальные органы, определяемые законодательством.

В целях реализации задач, указанных в Концепции, в декабре 2012 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы». Принципиальными нововведениями указанного закона стали усиление принципа меритократии при отборе и продвижении кадров, а также этического и антикоррупционного контроля, инновационные механизмы управления персоналом, создание управленческого корпуса «А», контроль качества оказания государственных услуг.

Проведенные реформы заложили только начало для создания новой модели государственной службы, т.к. были заданы принципы и институты, но не были заложены конкретные механизмы их работы.

На наш взгляд, сегодня государственная служба имеет две важные задачи, решение которых позволило бы ей создать реальный профессиональный аппарат в системе государственного управления. Это, в первую очередь, создание высококачественной системы отбора людей, желающих работать в сфере государственной службы, а также построение эффективной системы планирования их карьерного роста. Именно эти две системы должны позволить государству создать реально автономный и профессиональный государственный аппарат.

В рамках перехода на карьерную модель государственной службы Агентством по противодействию коррупции и государственной службы был подготовлен законопроект, который определяет новые механизмы отбора государственных служащих и систему их карьерного продвижения.

Система отбора включает три этапа: прохождение теста на знание ряда нормативно-правовых актов и определение компетенций, которые включают в себя навыки, знания и умения; прохождение в Агентстве интервьюирования для возможности определения степени приверженности кандидата ценностям государственной службы; прохождение собеседования в государственном органе по требуемым знаниям, необходимым для вакантной должности.

Причина появления интервьюирования в Агентстве связана в большей степени с тем фактом, что за последние годы последний этап отбора, как собеседование в государственном органе, превратилось в формальную процедуру, когда кандидаты на должность определяются на раннем этапе. В большинстве в своем государственные служащие устраиваются на работу через рекомендации своих знакомых, а порой даже путем землячества, кумовства и т.п. Это показали и социальные опросы среди государственных служащих центральных и местных органов. Среди 100 опрошенных лиц 76 человек заявили, что устроились на работу в государственные органы путем рекомендации своих знакомых, при этом 83 из них заявили, что уже работали на вакантной должности перед прохождением собеседования и данный этап отбора для них был простой формальностью.

Таким образом, процесс отбора кандидатов на государственную должность зависела от непосредственных руководителей подразделений государственного органа, которые ходатайствовали перед первым руководителем о необходимости назначения на вакантную должность «своего» человека. Конечно, нельзя сказать, что такая неофициальная система отбора не имела каких-либо преимуществ, т.к. были определенные положительные стороны в части минимизации будущих конфликтов к коллективу, возможность непосредственного руководителя отобрать более опытного человека на ту или иную должность, но в целом такая практика имела, конечно, отрицательный эффект для государственного управления в целом.

В целях ограничения командных перемещений в свое время законодательством был введен ряд механизмов, ограничивающих возможности перевода государственных служащих из одного государственного органа в другой, при этом указанный механизм усложнил возможности карьерного передвижения, когда карьерный рост возможен в случаях перевода в другой государственный орган, где имеется более высокая вакантная должность. В какой-то мере поправки, имеющиеся в новом проекте закона, в сфере государственной службы должны снять указанную проблему.

Одна из новшеств в ожидаемых реформах – это возможность карьерного продвижения в связи с внедрением внутреннего конкурса по упрощенному порядку и в короткие сроки, где в конкурсах смогут участвовать имеющие опыт работы в нижестоящих должностях государственные служащие.

В этих реформах можно увидеть взаимосвязь системы отбора государственных служащих и системы карьерного планирования и продвижения. Так, в первую очередь, кандидаты должны будут отобраны из действующих сотрудников государственного органа, где заполняется вакансия. В дальнейшем, если подходящих претендентов не найдут, отбор будет производиться среди государственных служащих всех государственных органов.

При этом произойдет упразднение текущего механизма переводов служащего корпуса «Б», т.е. переводы будут осуществляться в порядке второго этапа отбора, когда государственные служащие смогут претендовать на место в другом государственном органе в случае отсутствия там подходящих кандидатов.

Указанная система позволяет служащим делать карьерное продвижение внутри самого государственного органа путем подачи заявки на замещение вакантной должности. При этом для того чтобы указанное нововведение работало эффективно, необходимо провести анализ степени возможности государственных служащих на нижестоящих должностях занять более высокую должность в рамках требуемых законодательством квалификационных требований. На наш взгляд, сотрудники государственного органа, где заполняется вакансия, должны иметь определенные преимущества. Так, опыт работы в государственном органе, где заполняется вакансия, также должен учитываться в квалификационных требованиях. Это позволит увеличить количество претендентов из самого государственного органа, где заполняется вакансия. Если брать статистику (2012 и 2013 гг.) [3], то в части продвижения в должности из числа сотрудников самого государственного органа лидируют центральные государственные органы. В разрезе среди центральных государственных органов среднее значение составляет 72%, при этом 21 из 23 центральных государственных органов из общего количества назначенных на вышестоящие должности государственных служащих являются сотрудниками самого государственного органа. В то же время среди местных исполнительных органов указанный показатель составил всего 37%. В целом, в государственных органах среднее значение продвижения в должности из числа сотрудников самого государственного органа составил в среднем 58% (в 2012 году – 65,6%). Данные показатели в целом говорят о снижении темпа продвижения сотрудников из числа сотрудников самого государственного органа.

Таким образом, законодательство должно расширять возможности внутреннего конкурса при отборе, что позволит, в свою очередь, выстроить оптимальную систему карьерного продвижения. Именно институт отбора по своей природе закладывает «окно» возможностей для системы карьерного продвижения.

Также необходимо отметить, что законодательное закрепление отбора и карьерного продвижения на основе внутреннего конкурса ограничивает возможности «командного перемещения», когда первый руководитель будет обязан в первую очередь отбирать на вакантные должности служащих из самого государственного органа.

Указанные механизмы отбора должны уменьшить текучесть кадров в государственных органах. За последние годы отмечаются негативные сдвиги в части сменяемости кадров. Так, в сравнении с 2012 годом среднее значение сменяемости кадров увеличилось в 1,15 раза с 10,9% в 2012 году до 12,63% в 2013 году. При этом увеличение показателей сменяемости кадров приходится в основном на акиматы. Так, среднее значение сменяемости кадров в акиматах превышает значение сменяемости в центральных государственных органах и составляет 14,34%. Для сравнения, уровень сменяемости кадров в центральных государственных органах составил 11,44% [3].

Сегодня большинство государственных служащих не имеет четкого представления о перспективе своей карьеры. Законодательство определяет параметры для занятия той или иной должности, при этом отсутствуют механизмы планирования их карьерного роста. В этой части в системе управления на государственной службе предопределяют необходимость изменения существующей ситуации в вопросе управления карьерой государственного служащего. Так, недавно Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции было заявлено о том, что будут разработаны карьерные карты, которые будут способствовать карьерному продвижению государственных служащих. Так, по словам руководителя управления выявления и анализа коррупционных рисков Агентства: «Планируется для каждого госслужащего, который включен в пул талантов. В картах будут указываться две-три должности, которые сотрудник хочет занять в ближайшие три года, и перечень тех навыков и умений, которые нужно у сотрудников для этого развивать. С учетом этого мы будем разрабаты-

вать конкретные индивидуальные программы стажировок и ротаций» [4].

Необходимо отметить, что карьерные карты для государственных служащих эффективно используются в зарубежных странах. В западных странах карьерная карта дает определенные гарантии объективной оценки труда государственного служащего и возможность его влияния на карьерное продвижение в будущем.

Отсутствие в Казахстане эффективной системы планирования карьеры государственных служащих является фактором снижения уровня трудовой и профессиональной мотивации государственных служащих, снижения благоприятного уровня морально-психологического климата в государственных органах. В связи с этим возрастает роль современных технологий управления развитием карьеры государственных служащих, которые опираются на качественной системе мотивации и стимулирования труда человека.

Одной из мер предусматриваемых реформ в части обеспечения автономности государственного аппарата является четкое разграничение полномочий между министрами и ответственными секретарями.

Одной из главных задач ответственных секретарей должно стать административное руководство государственным органом и реали-

зация решений политических служащих. При этом ответственные секретари будут сохранять свое место даже в случае смены политического служащего, что обеспечит преемственность в реализации государственных функций. В то же время министры будут сконцентрированы на осуществлении политического руководства и определении политики и стратегических целей курируемого государственного органа.

Необходимо отметить, что в рамках построения системы карьерного планирования государственных служащих большое значение имеет возможный переход с 1 января 2016 года на факторно-балльную шкалу оплаты труда. Определяемые факторы должны обеспечить учет объема необходимых компетенций, сложности выполняемой работы государственными служащими, а также степень ответственности, что в итоге связывает степень вознаграждения и веса должности. Это позволит государству производить разную оплату государственным служащим, находящимся в одной категории от степени их вклада.

Указанные реформы в сфере государственной службы должны обеспечить в рамках новой модели возможность отбора квалифицированных кадров, их удержания на государственной службе, а также планированного продвижения на основе меритократии.

Литература

- 1 Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119 «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан» // «Казахстанская правда» от 30.07.2011 г., № 238-240 (26659-26661).
- 2 План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 года) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084.
- 3 Отчет о результатах оценки деятельности государственных органов по итогам 2013 года // сайт Агентства по делам государственной службы РК - <http://kyzmet.gov.kz/>.
- 4 Интернет-сайт: <http://www.kaztag.info/news/detail.php?ID=356289>.

References

- 1 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 21 ijulja 2011 goda № 119 «O Konceptii novoj modeli gosudarstvennoj sluzhby Respubliki Kazahstan» // «Kazahstanskaja pravda» ot 30.07.2011 g., № 238-240 (26659-26661).
- 2 Plan nacii – 100 konkretnyh shagov po realizacii pjati institucional'nyh reform Glavy gosudarstva Nursultana Nazarbaeva (maj 2015 goda) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084.
- 3 Otchet o rezul'tatah ocenki dejatel'nosti gosudarstvennyh organov po itogam 2013 goda // sajt Agentstva po delam gosudarstvennoj sluzhby RK - <http://kyzmet.gov.kz/>.
- 4 Internet-sajt: <http://www.kaztag.info/news/detail.php?ID=356289>

